Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006

Tome I

Faits saillants

Le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 2006

La présente brochure est une version succincte du premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Elle regroupe les principaux constats découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des suivis, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES[1]

		Page
Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	
	Introduction	5
	Commissaire au développement durable	5
	Gouvernance des sociétés d'État	6
	Vigie relative au déroulement des grands projets	8
	États financiers consolidés du gouvernement du Québec	8
	Sommaire du contenu du présent tome	9
	Conclusion	12
Chapitre 2	INSPECTION DES ALIMENTS	13
	Recommandations	15
Chapitre 3	GESTION DES PROJETS IMMOBILIERS	18
	Recommandations	21
Chapitre 4	RÉFORME CADASTRALE	24
	Recommandations	26
Chapitre 5	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
	Introduction	27
	Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	28
	Administration de l'impôt des particuliers	32
Chapitre 6	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	
	Introduction	35
	Comité Centraide – secteurs public et parapublic	37
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	38
ANNEXE A	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PORTANT SUR L'ATTRIBUTION D'UNE SUBVENTION À LA VIE ASSOCIATIVE PAR LE MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE	39
ANNEXE B	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005	41
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	46

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

Vérificateur général du Québec – FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DE 2005-2006 (I)

1 OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général en poste l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des sujets abordés dans l'ouvrage.

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1.4 La *Loi sur le développement durable*, sanctionnée en avril 2006, a pour objet d'implanter un cadre de référence au sein de l'Administration afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de celle-ci s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

1.5 Cette loi précise, entre autres, que je nommerai un vérificateur général adjoint, portant le titre de commissaire au développement durable, pour m'assister dans l'exercice de mes fonctions relatives à la vérification à cet égard.

1.6 Le commissaire préparera au moins une fois par année, sous mon autorité, un rapport dans lequel il fera part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la loi. Il pourra aussi y aborder tout sujet ou tout cas qui découlera de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable et émettre ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés par les entités gouvernementales visées.

1.7 Le processus devant mener à la sélection de la personne qui assumera la fonction de commissaire au développement durable est enclenché. Comme l'a demandé le législateur, je soumettrai mon choix à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale.

1.8 À son arrivée, le commissaire constituera son unité administrative, puis il dressera et mettra en œuvre un plan d'action. Ainsi, la première année de l'implantation de la loi me permettra, notamment, de bien établir les assises organisationnelles et méthodologiques soutenant les activités de mon nouvel adjoint.

1.9 Parallèlement à cette démarche, je poursuivrai mes travaux de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable, qui soulève de plus en plus l'intérêt des parlementaires.

GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

1.10 Le ministre des Finances du Québec a déposé à l'Assemblée nationale, le 6 avril 2006, un énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État. Ce document contient des propositions gouvernementales quant au rôle du Vérificateur général à cet égard. Elles concernent son pouvoir d'effectuer des travaux auprès des entités ayant un tel statut, autant la vérification de leurs états financiers que celle de l'optimisation des ressources.

1.11 L'énoncé de politique prévoit que, d'ici 2010, les états financiers de toutes les sociétés d'État seront vérifiés par le Vérificateur général. En règle générale, ce dernier aurait un mandat exclusif, mais il ferait appel à l'approche dite de covérification, avec une firme privée, pour les entités suivantes: Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société générale de financement du Québec, la Société des alcools du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des loteries du Québec (Loto-Québec) et Investissement Québec. Par ailleurs, je serais désigné comme l'unique vérificateur des états financiers publiés par toutes les autres sociétés d'État, incluant l'Agence métropolitaine de transport, la Société des établissements de plein air du Québec et la Régie des installations olympiques.

1.12 Ma participation systématique à la vérification des états financiers des sociétés d'État est un gain réel au chapitre du contrôle parlementaire. J'émettrai cependant deux réserves par rapport aux changements proposés à ce sujet.

1.13 D'abord, selon l'énoncé de politique, l'élargissement des mandats confiés au Vérificateur général, en ce qui a trait à la vérification financière, se fera sur une période assez longue: l'horizon est 2010. J'espère vivement que les modifications seront apportées bien avant. En particulier, j'invite le gouvernement à me nommer covérificateur des états financiers d'Hydro-Québec le plus rapidement possible, étant donné que la Commission de l'administration publique a pris, en décembre dernier, une résolution en ce sens.

1.14 Ensuite, ma seconde réserve se rapporte à la pertinence de privilégier, dans certains cas, la covérification. Dans les faits, cette approche est à considérer lorsque l'entité en cause est de grande taille ou que ses activités sont complexes. La collaboration de deux cabinets d'experts-comptables peut donner lieu à des échanges fructueux et permettre la mise en commun de leur expérience respective. Toutefois, la covérification exige plus d'heures de travail qu'un mandat exclusif, car les deux parties prenantes doivent analyser en parallèle les risques et les activités propres à l'entité. Ce type d'intervention est aussi plus exigeant pour cette dernière, compte tenu de la présence simultanée dans ses bureaux de deux équipes de vérification et des demandes différentes susceptibles d'émaner de l'une ou l'autre. Conséquemment, je ne vois pas les avantages d'emprunter cette voie pour se pencher sur l'information financière de certaines entités désignées par le ministre des Finances, notamment Investissement Québec.

1.15 Il est difficile d'affirmer que le pouvoir conféré au Vérificateur général, pour ce qui est de la vérification de l'optimisation des ressources, serait accru par suite de l'adoption des nouvelles règles de gouvernance. En effet, l'énoncé de politique maintient l'obligation d'une entente avec le conseil d'administration pour que le Vérificateur général puisse effectuer une telle vérification auprès des sociétés d'État.

1.16 Pareille situation a été dénoncée par mon prédécesseur, qui voyait là une limitation indéniable à la conduite d'éventuels travaux portant sur la gestion des ressources de ces entités, s'il avait voulu aller de l'avant.

1.17 La comparaison entre ma liberté d'action et celle des autres vérificateurs législatifs canadiens montre que je suis et serais encore le seul auquel s'appliquerait une obligation de cet ordre. Du reste, je constate que les vérificateurs municipaux n'ont pas à conclure d'entente similaire avant de réaliser ce type de missions auprès des sociétés paramunicipales.

1.18 Dans l'énoncé de politique, il est mentionné que les sociétés d'État devraient effectuer des travaux en matière d'optimisation de ressources, sur lesquels j'aurais un droit de regard. Ainsi, le Vérificateur général ferait rapport de ses constatations au conseil d'administration et à l'Assemblée nationale, s'il le jugeait approprié.

1.19 Ce droit de regard représenterait toutefois une amélioration du processus de contrôle exercé par les parlementaires grâce à mes activités. En effet, il me permettrait d'examiner à ma guise la qualité et la suffisance des travaux exécutés par les sociétés d'État en vue d'apprécier elles-mêmes leurs pratiques de gestion.

1.20 Le ministre a annoncé qu'il déposera l'automne prochain un projet de loi concrétisant son énoncé de politique. L'adoption du projet, qui s'appliquerait à sept sociétés d'État, entraînera les modifications législatives afférentes à cette mise à jour. Nous connaîtrons alors les intentions précises du gouvernement concernant les entités soumises à la covérification. Nous serons également fixés sur la portée réelle du droit de regard accordé au Vérificateur général relativement aux travaux menés par les sociétés d'État au sujet de l'optimisation des ressources. Il va de soi que j'informerai les parlementaires de l'évolution de ce dossier.

VIGIE RELATIVE AU DÉROULEMENT DES GRANDS PROJETS

1.21 Au fil des ans, mes travaux concernant des dépassements de coûts lors de la réalisation de plusieurs grands chantiers gouvernementaux ont mis en évidence d'importantes lacunes de gestion. Il suffit de penser au prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval et à la mise en œuvre du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) au sein de l'Administration.

1.22 Dans le but de favoriser la saine gestion des deniers publics, l'Assemblée nationale doit être bien au fait du déroulement des grands projets chapeautés par le gouvernement. Dans cette optique, je m'engage, dans ma planification stratégique pour 2006-2009 (qui sera publiée sous peu), à répondre aux besoins manifestes des parlementaires à cet égard. Je compte ainsi leur fournir en temps opportun de l'information pertinente sur les pratiques de gestion et la reddition de comptes associées à l'exécution de travaux d'envergure.

1.23 Compte tenu des enjeux majeurs s'y rapportant, j'assurerai donc la vigie des projets relatifs à la modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal (CHUM, CUSM et CHU Ste-Justine) tout en continuant d'observer le cheminement du projet nommé « Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources » (SAGIR). Je rappelle que celui-ci poursuit l'action entreprise par GIRES, lancé en vue de réaliser la gestion intégrée des ressources à l'échelle gouvernementale.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.24 Lorsque j'ai mis sous presse le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2005 n'avaient pas encore été produits. Je n'ai donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires découlant de leur vérification. Le jour même du dépôt des états financiers, soit le 13 décembre 2005, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un rapport distinct présentant mes commentaires à ce sujet. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe B du présent tome.

1.25 Dans mon rapport du vérificateur sur ces mêmes états financiers, je conclus qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats de fonctionnement selon les conventions comptables qu'il a adoptées, à l'exception de trois restrictions. La première résulte de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. La seconde concerne la sous-évaluation des obligations actuarielles se rapportant aux prestations constituées pour les régimes de retraite. Cette restriction est due au fait que le gouvernement n'a pas respecté sa pratique comptable voulant qu'il procède à des évaluations actuarielles tous les trois ans. La dernière restriction porte sur les provisions pour pertes sur les interventions financières d'Investissement Québec garanties par le gouvernement, qui ne sont pas adéquates.

1.26 Je formule également deux commentaires. L'un se réfère à une dette non comptabilisée relativement aux revenus de transfert du gouvernement du Canada. L'autre est pour signaler que le gouvernement applique certaines conventions qui diffèrent des principes comptables généralement reconnus (PCGR), énoncés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

1.27 Ces restrictions et commentaires m'ont amené à formuler une remarque importante dans mon rapport à l'Assemblée nationale. Il m'apparaît en effet essentiel que les états financiers consolidés soient préparés selon des conventions comptables appropriées et que la comptabilité gouvernementale soit des plus rigoureuses pour que le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* s'avère un indicateur fiable quant à l'atteinte de cet équilibre, car tel est l'objectif de la loi. Or, mes travaux révèlent que les pratiques actuelles ne sont pas pleinement satisfaisantes à ces égards. Dans la réalité, force est de constater que, en ce qui a trait à l'année financière terminée le 31 mars 2005, les finances publiques du Québec ne sont pas en équilibre budgétaire.

1.28 Lors du dépôt des Comptes publics, j'ai rencontré les membres de la Commission de l'administration publique de même que ceux de la Commission des finances publiques, réunis en séance de travail. À cette occasion, je leur ai présenté et expliqué les résultats de ma vérification. De plus, je leur ai fait part de l'invitation faite au gouvernement d'adopter une approche plus rigoureuse dans sa reddition de comptes en la matière.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.29 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.30 Le **chapitre 2** a pour objet l'**inspection des aliments**. Il est essentiel d'avoir un système pour gérer adéquatement les risques, puisque quelque 1000 cas de toxi-infections alimentaires surviennent chaque année. La sécurité des aliments est sans contredit un sujet d'actualité et les consommateurs expriment de plus en plus d'attentes à ce propos. Cette activité est assurée par le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, une unité administrative du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Celui-ci délègue cette tâche à la Ville de Montréal pour les établissements de détail et de restauration situés sur son territoire.

1.31 Je constate que l'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité, mais dont l'application comporte des lacunes. Il existe en effet des différences appréciables entre les façons de faire du Centre et celles de la Ville. Par exemple, en raison de ces disparités, celle-ci aurait à réaliser presque deux fois plus d'inspections servant à évaluer le niveau de risque des établissements que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. Je relève également des pratiques variables au sein des directions régionales dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités que j'ai vérifiées.

1.32 Les fréquences établies pour mener les interventions ne sont pas toujours respectées et j'observe des retards parfois importants. La productivité du personnel n'a pas été examinée, malgré des écarts notables entre les régions quant au temps consacré aux inspections. La supervision des résultats d'inspection présente aussi des déficiences. Par ailleurs, comme le Centre ne connaît pas le détail du coût d'inspection selon chaque type d'interventions, il lui est difficile de savoir s'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville. Enfin, je note que certains renseignements, qui aideraient le lecteur à mieux juger de la performance du Centre en matière d'inspection des aliments, sont absents du rapport annuel de gestion.

1.33 Ces lacunes ne sont pas sans effet. D'abord, le Centre n'a pas l'assurance que sa méthodologie est suivie uniformément sur tout le territoire. Ensuite, il peut difficilement apprécier la qualité des résultats d'inspection au regard de l'application de la méthodologie. Je conclus que le Centre n'a pas toute l'information nécessaire pour évaluer si les objectifs visés par l'approche retenue – basée sur les risques – sont atteints, et ce, avec économie et efficience.

1.34 Le **chapitre 3**, quant à lui, rapporte le fruit d'une vérification concernant la **gestion des projets immobiliers**. Celle-ci est une activité importante du réseau de la santé et des services sociaux. En effet, au cours des quatre dernières années, des sommes totalisant 1,2 milliard de dollars ont été investies dans la réalisation de 74 projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars.

1.35 Mes travaux révèlent que, pour les neuf projets examinés, les coûts réels dépassent ceux prévus au départ et que des changements surviennent tout au long de leur mise en œuvre. Les causes sont multiples: mauvaise définition des besoins des établissements; utilisation d'estimations de coûts incomplètes;

analyse insuffisante des risques; ajout de travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas indispensables à la réalisation des projets prévus au départ; estimations de coûts qui ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

1.36 Pareils constats doivent susciter des gestes concrets de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux, des agences de la santé et des services sociaux, de la Corporation d'hébergement du Québec et des établissements. Il faut apporter des modifications au processus d'acheminement et d'approbation des projets pour le rendre plus efficient et efficace. Une planification à long terme doit en être la base et les rôles des acteurs doivent être clairement définis et coordonnés. En outre, la nomination d'un gestionnaire de projet qui répondra du respect des budgets, des échéances et des besoins déterminés au départ doit être prévue.

1.37 Il faudra aussi dresser un portrait des projets immobiliers réalisés et en rendre compte afin de permettre l'appréciation de la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de circonscrire les améliorations à apporter à cet égard.

1.38 Le **chapitre 4** porte sur la **réforme cadastrale**. Le cadastre se veut une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent. En 1985, le gouvernement a autorisé cette réforme étant donné que le cadastre rendait fidèlement à peine 50 p. cent des 3 500 000 propriétés. Il a alors confié la responsabilité de la réaliser au ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Après des débuts laborieux, le projet a été réévalué et, au printemps 1992, on a permis que la réforme se poursuive. Le ministère prévoyait à ce moment que les travaux s'échelonneraient sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteraient 508 millions de dollars. Actuellement, le ministère estime que les travaux se termineront en 2021 et que les coûts atteindront 980 millions de dollars.

1.39 Je constate que, depuis sa relance en 1992, ce projet n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Ainsi, on n'a pas élaboré de plan de gestion des risques; de plus, les coûts de 1992, soit 508 millions de dollars, étaient sous-évalués de 41 p. cent. Quant aux coûts actuels, je note qu'ils sont sous-évalués de 6 p. cent et qu'ils devraient être de 1,038 milliard de dollars. Par ailleurs, le ministère ne dispose pas d'information détaillée pour expliquer l'écart entre le budget initial de 508 millions et sa dernière estimation de 980 millions.

1.40 Ma vérification révèle également que le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser une rénovation cadastrale de qualité, mais qu'il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. D'autre part, j'observe que, depuis 2000-2001, une seule soumission a été présentée pour la presque totalité des appels d'offres. Il y a donc quasi-absence de concurrence et celle-ci s'explique en partie par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. J'invite le ministère à envisager d'autres façons de faire pour favoriser la concurrence.

1.41 Enfin, la reddition de comptes ne permet pas aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet. Depuis 2001, le Secrétariat du Conseil du trésor n'exige plus de reddition de comptes annuelle sur les coûts et le déroulement du projet. Quant au rapport annuel de gestion du ministère, il contient peu d'information à l'égard de la réforme et on ne peut apprécier la performance de l'entité. Je conclus en mentionnant que les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. À mon avis, le ministère se doit de procéder sans délai à une analyse du projet afin d'apporter les correctifs requis, analyse qu'il a amorcée tout dernièrement.

1.42 Pour ce qui est du **chapitre 5**, il livre les résultats de deux **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux tandis que le deuxième porte sur l'administration de l'impôt des particuliers.

1.43 Viennent ensuite, dans le **chapitre 6**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de deux entités: le Comité Centraide – secteurs public et parapublic et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

1.44 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Le rapport relatif à une vérification menée à la demande du gouvernement constitue la première. Ce rapport a été déposé distinctement à l'Assemblée nationale en décembre 2005. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport spécial à l'Assemblée nationale portant sur l'attribution d'une subvention à la vie associative par le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*. L'**annexe B** reprend mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005*. Quant à l'**annexe C**, elle contient des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2005 à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.45 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.46 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.47 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

2 INSPECTION DES ALIMENTS

2.1 L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. C'est le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, unité administrative du ministère, qui assume cette tâche. Pour les établissements de détail et de restauration situés sur le territoire de la Ville de Montréal, le ministère délègue cette même tâche à la Ville.

2.2 Le Centre a pour mission de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale en exerçant une surveillance de toute la chaîne bioalimentaire. L'inspection des aliments constitue l'un des éléments de cette surveillance. Le Centre a la responsabilité de visiter les établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité[1] des aliments, la salubrité et l'hygiène. Les établissements visés sont ceux des producteurs agricoles, des propriétaires d'abattoirs, des transformateurs alimentaires, des distributeurs, des grossistes ainsi que des détaillants et des restaurateurs. De plus, le Centre donne suite aux diverses plaintes et aux signalements reçus relativement aux toxi-infections alimentaires[2] et à la salubrité des établissements. Certains aliments peuvent aussi être retirés du marché.

2.3 Outre le Centre et la Ville de Montréal, le gouvernement fédéral joue un rôle dans l'inspection des aliments au Québec; il possède un pouvoir à cet égard pour ce qui est des établissements québécois qui sont engagés dans des activités interprovinciales ou internationales en matière d'aliments. Les responsabilités du gouvernement fédéral et de la Ville sont encadrées par des ententes signées avec le ministère.

2.4 La méthode d'inspection adoptée par le Centre est basée sur l'évaluation des risques, c'est-à-dire la probabilité qu'un établissement soit lié à une toxi-infection alimentaire. Cette méthode lui permet de recenser les facteurs à maîtriser et de classer chaque établissement inspecté dans une des catégories de risque prédéterminées (nous appellerons les inspections basées sur l'évaluation des risques « inspections IBR »). La catégorie de risque attribuée à un établissement reflète sa situation au moment de la visite; elle indique dans quel délai doit se faire la prochaine inspection IBR.

1. L'innocuité se définit comme suit: « Caractère, qualité de ce qui n'est pas nuisible, toxique ou nocif ».
2. Une toxi-infection alimentaire est un ensemble de symptômes de nature infectieuse, toxique ou allergique, causée par la consommation d'aliments ou d'eau.

2.5 La présente vérification avait pour but d'apprécier si la méthodologie élaborée par le Centre tient compte des risques rattachés à la sécurité des aliments. Nous cherchions également à nous assurer que cette méthodologie est mise en œuvre, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience. Nous avons mené nos travaux auprès du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, notamment dans deux directions régionales, ainsi qu'auprès de la Ville de Montréal. Ils ont porté principalement sur les activités réalisées entre 2002-2003 et 2005-2006.

2.6 L'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité. Selon divers intervenants du domaine, l'approche élaborée par le Centre est adéquate pour gérer ces risques. Toutefois, des différences appréciables existent entre ce dernier et la Ville dans l'application de cette méthodologie, particulièrement en ce qui a trait au classement d'un établissement dans une catégorie de risque et à la fréquence des inspections. En raison de ces disparités, le nombre d'inspections IBR à réaliser par la Ville est presque deux fois plus élevé que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. On relève aussi des pratiques variables au sein des directions régionales dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités d'inspection.

2.7 Par ailleurs, les fréquences établies par le Centre et la Ville ne sont pas toujours respectées et des retards importants sont parfois observés. De plus, il arrive que des nouveaux établissements ne soient pas inspectés promptement.

2.8 La productivité du personnel n'a pas été examinée, malgré des écarts notables entre les régions quant au temps consacré aux inspections. Par exemple, pour des établissements dont les activités sont de nature similaire, la durée moyenne des inspections faites par certains points de service peut être jusqu'à trois fois plus élevée que celle enregistrée par d'autres. La supervision des résultats d'inspection présente également des déficiences. En outre, le suivi des correctifs que les exploitants doivent apporter à la suite des lacunes constatées est souvent effectué dans des délais qui dépassent ceux prévus. Le recours aux mesures coercitives est variable, de sorte que le traitement uniforme des établissements sur l'ensemble du territoire québécois n'est pas assuré.

2.9 Quant au respect des ententes signées avec la Ville ou le gouvernement fédéral, la gestion du Centre comporte des lacunes. De plus, celui-ci ne connaît pas le détail du coût des inspections selon chaque type d'interventions. Il lui est donc difficile de savoir s'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville et, dans le cas des accords négociés avec le fédéral, si des sommes sont à recouvrer par l'une ou l'autre des parties.

2.10 Enfin, au chapitre de la reddition de comptes, l'analyse du rapport annuel de gestion du Centre fait ressortir l'absence de certaines informations qui permettraient une meilleure évaluation de sa performance au regard des activités d'inspection.

RECOMMANDATIONS

2.11 Nous avons recommandé au ministère

Charge de risque et fréquence d'inspection

Méthodologie

- **de documenter adéquatement les changements relatifs à la fréquence des inspections sur tout le territoire;**
- **de procéder à une analyse continue des données pour gérer efficacement les changements apportés à sa méthodologie;**
- **de veiller à ce que les charges de risque de chacune des catégories et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire;**

Respect des fréquences d'inspection

- **de mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection sont respectées sur tout le territoire;**
- **d'analyser la situation relative aux inspections effectuées avant la date prévue selon la méthodologie et de prendre des mesures appropriées, s'il y a lieu;**

Nouveaux établissements

- **d'inspecter le plus rapidement possible un nouvel établissement, en observant à tout le moins le délai maximal qu'il a fixé à cet égard, et de s'assurer que la procédure concernée est suivie sur tout le territoire;**

Abattoirs exemptés de permis

- **de s'assurer que les inspections basées sur l'évaluation des risques menées auprès des abattoirs exemptés de permis ainsi que les activités de surveillance destinées aux bovins, instaurées par le gouvernement fédéral, sont effectuées lorsqu'il y a abattage;**
- **de respecter la périodicité des activités de surveillance dont la réalisation est convenue avec le gouvernement fédéral et de vérifier que les exploitants exercent l'ensemble des contrôles prévus dans la directive du Centre à ce propos;**

Productivité du personnel

- **d'analyser la productivité du personnel chargé de réaliser les inspections pour évaluer si des gains sont possibles et de prendre des mesures appropriées, le cas échéant;**
- **de tenir compte des résultats de cette analyse lors de la détermination de ses besoins concernant le personnel inspecteur;**

Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats

Formation du personnel et harmonisation du travail

- **d'exercer un suivi approprié quant aux activités de formation offertes aux inspecteurs;**
- **de s'assurer que son processus d'harmonisation est appliqué sur tout le territoire, de prendre des mesures pour réduire les divergences d'interprétation et d'effectuer un suivi adéquat en la matière;**

Supervision des résultats d'inspection

- **d'exercer une supervision appropriée concernant les résultats d'inspection en instaurant, sur tout le territoire, un processus structuré de contrôle a posteriori;**

Suivi des correctifs

- **de s'assurer que sa procédure relative aux situations nécessitant une intervention prioritaire est mise en œuvre uniformément sur tout le territoire;**
- **de prendre les moyens pour que le suivi des correctifs soit fait avant l'expiration des délais accordés, et ce, sur tout le territoire;**

Mesures coercitives

- **d'analyser l'application des mesures coercitives et, s'il y a lieu, d'élaborer des lignes directrices à cet égard;**

Rappels alimentaires

- **de veiller à ce que la procédure relative à la vérification de l'efficacité des rappels alimentaires soit suivie et que cette vérification s'effectue de la façon la plus économique et efficiente possible sur tout le territoire;**

Traitement des plaintes

- **de s'assurer que les plaintes sont traitées dans les délais prévus, particulièrement celles qui ont trait à la santé et aux toxi-infections alimentaires, et ce, sur tout le territoire;**

Gestion des ententes

- **de veiller à ce que les ententes conclues avec la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral soient entièrement respectées;**
- **de s'assurer qu'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville de Montréal;**
- **d'établir, dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral, si des sommes doivent être recouvrées par une partie à la suite d'activités réalisées pour le compte de l'autre et, le cas échéant, de prendre les moyens pour que les montants dus soient versés;**

Reddition de comptes sur les activités d'inspection

- **de faire en sorte que sa reddition de comptes concernant l'inspection des aliments soit adéquate et présente toute l'information requise pour bien évaluer sa performance en la matière. À cette fin, nous lui avons notamment recommandé**
  - **pour tous les indicateurs, d'inclure les résultats de la Ville de Montréal;**
  - **de se doter d'indicateurs et de cibles recouvrant l'ensemble des activités visées.**

3 GESTION DES PROJETS IMMOBILIERS

3.1 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé. Chaque année, le gouvernement y consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir.

3.2 La gestion des projets immobiliers est donc une activité importante de ce réseau. Au cours des quatre dernières années, 74 projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés; le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars.

3.3 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a mis en place un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets de construction. Ensuite, nous voulions évaluer dans quelle mesure la planification des projets contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés. De plus, nous tenions à déterminer si cette gestion vise l'économie des ressources et l'efficacité. Enfin, nous voulions nous assurer que la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte. Notre vérification n'avait cependant pas pour objet d'apprécier la pertinence des projets immobiliers et la qualité des plans et devis préliminaires et définitifs. Elle s'est déroulée d'octobre 2005 à mai 2006.

3.4 Malgré l'existence d'un cadre de gestion relatif aux immobilisations, certaines des actions faisant partie du processus d'acheminement et d'approbation des projets ne sont pas aussi efficientes et efficaces qu'elles le devraient.

3.5 Les besoins actuels et futurs en matière d'immobilisations ne sont pas regroupés dans une planification globale à long terme. L'approbation des projets et la détermination des priorités s'appuient sur les demandes des établissements, les priorités des agences et celles du MSSS. En outre, la pertinence des projets devrait être établie lors de la planification à long terme au lieu d'être analysée au cours du processus, lorsque le programme fonctionnel et technique (PFT) est élaboré.

3.6 Le MSSS ne donne pas d'indications aux établissements et aux agences quant au nombre de PFT qu'ils peuvent préparer annuellement. Au moment de notre vérification, nous avons relevé 81 PFT représentant plus de 900 millions de dollars; ceux-ci sont soit l'objet d'une analyse de la CHQ et sur le point d'être mis à l'étude, soit déjà mis à l'étude. Or, l'examen des données des sept dernières années montre que le MSSS, compte tenu des sommes allouées par le Conseil du trésor, a mis à exécution en moyenne 19 projets par an, qui ont une valeur de 275 millions de dollars. Pareille situation cause des délais d'attente et parfois la reprise des PFT.

3.7 Même si la responsabilité des projets immobiliers est attribuée aux établissements, la prise de décision demeure centralisée. En effet, le MSSS et les agences sont impliqués dans la plupart des étapes des projets. De plus, les actions ne sont ni concertées ni coordonnées. Par conséquent, les documents font l'objet de multiples déplacements, ce qui allonge les délais.

3.8 Le cadre de gestion des immobilisations n'établit pas clairement le rôle et les responsabilités des différents acteurs et ne prévoit pas la nomination d'un gestionnaire de projet qui serait responsable de la planification et de la supervision du projet, et ce, du début à la fin.

3.9 Quant au rôle de la CHQ, il demeure imprécis à bien des égards. Ainsi, elle analyse les documents produits à la fin des principales étapes, mais une action plus rapide faciliterait la prise en compte de ses recommandations. Sa volonté d'agir à titre de gestionnaire de projet ne se reflète pas dans le cadre de gestion du MSSS, qui est en révision depuis quelques années.

3.10 Le MSSS n'a pas déterminé de règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles du réseau. Il laisse le choix aux établissements de transférer ou non leurs immeubles à la CHQ, même si un tel transfert minimise les coûts de construction puisque celle-ci est exemptée de taxes.

3.11 Notre examen de neuf projets de construction terminés montre que les coûts réels des projets dépassent de 19 à 204 p. cent ceux annoncés lors de la mise à l'étude. Des changements importants dans la portée des projets et dans les budgets y afférents se sont produits durant la planification et l'exécution de la plupart d'entre eux. Certains de ces changements, telles les modifications requises pour répondre à de nouvelles normes, sont nécessaires. Cependant, d'autres sont reliés à une mauvaise définition des besoins des établissements, à l'utilisation d'estimations incomplètes, à une analyse insuffisante des risques, à l'ajout de travaux jugés utiles, mais non indispensables à la réalisation du projet prévu au départ, et au fait que des estimations de coûts ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

3.12 Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des PFT complets. Pour certains projets vérifiés, elles ont même été faites avant d'obtenir un avis sur la faisabilité technique de ceux-ci. Pour d'autres, des besoins ne sont pas connus ou sont mal définis dans le PFT, malgré sa révision par les agences, la CHQ et le MSSS. Ces projets prennent de l'ampleur tout au long de l'étape de la mise à l'étude. De plus, le fait que la CHQ intervienne à la fin des étapes rend certains commentaires qui remettent en cause des décisions prises précédemment plus difficiles à accepter.

3.13 Tous les coûts ne sont pas précisés lors de l'annonce ministérielle de la mise à l'étude des projets. En outre, la plupart des PFT ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire à la détermination du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des provisions budgétaires pour les dépenses imprévues.

3.14 Trois des neuf projets examinés ont connu des augmentations importantes pendant l'étape de l'exécution. En effet, des établissements formulent encore à cette étape des demandes pour ajouter certains travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas nécessaires à la réalisation du projet prévu au départ. Les estimations de coûts de certains projets ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie lorsqu'on a lancé les appels d'offres, ce qui a nécessité des demandes d'augmentation de ces budgets ou encore des réductions du nombre de travaux prévus pour les respecter.

3.15 Pour trois projets, on a respecté les budgets autorisés à l'étape de l'exécution; pour trois autres, l'augmentation est inférieure à 10 p. cent. Toutefois, la CHQ n'a pas l'assurance, en ce qui concerne deux de ces six projets, que les efforts pour respecter les budgets n'ont pas été faits au détriment des dépenses futures d'entretien; de fait, ces dernières pourraient être supérieures à l'économie réalisée.

3.16 Pour la plupart des projets examinés, la CHQ n'a pas produit de rapport d'avancement formel. Un tel rapport prévoit les coûts du projet à la fin des travaux, compte tenu de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux.

3.17 Bien que tous les acteurs aient une responsabilité partagée lors du suivi des projets, aucun ne subit de conséquences si l'on dépasse les budgets. De fait, pour les projets que nous avons examinés, les demandes de majoration des budgets prévisionnels ont toutes été acceptées. Dans quelques cas, l'établissement a financé lui-même une partie des augmentations.

3.18 En outre, il y a peu d'incitatifs à respecter la portée initiale des projets et les budgets autorisés. Dans d'autres États, de tels incitatifs existent. En voici deux exemples: les gestionnaires d'établissements doivent présenter des bilans qui permettent d'apprécier la qualité de la gestion et de rendre compte du respect du PFT, des coûts et des échéanciers; ces gestionnaires obtiennent difficilement des fonds supplémentaires pour de nouvelles demandes.

3.19 Enfin, la CHQ ne dresse pas de bilan des projets immobiliers. Pourtant, un tel bilan permettrait aux dirigeants, au conseil d'administration et aux clients d'apprécier la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de relever les améliorations qui devraient être apportées. De surcroît, le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale ne donne pas au lecteur la possibilité d'évaluer la performance de l'entité à l'égard de la gestion des projets de construction.

Vérificateur général du Québec – FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DE 2005-2006 (I)

RECOMMANDATIONS

3.20 **Nous avons recommandé au ministère**

Approbation des projets et détermination des priorités

- **de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires;**
- **d'améliorer le processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques;**

Rôles et responsabilités

- **en collaboration avec la Corporation, de mettre à jour le cadre de gestion concernant les projets immobiliers de façon à**
  - **prévoir la nomination d'un gestionnaire de projet qui sera responsable des résultats obtenus, et ce, du début à la fin des travaux;**
  - **établir clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants, notamment de la Corporation d'hébergement du Québec, dans la gestion des projets immobiliers;**
- **de revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace;**
- **de statuer sur les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des nouveaux immeubles du réseau afin de minimiser les coûts de construction;**

Planification

- **de s'assurer que les programmes fonctionnels et techniques, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, sont complets et qu'ils ont fait l'objet d'une analyse de la Corporation.**

3.21 **Nous avons recommandé à la Corporation**

- **de s'assurer que**
  - **les besoins des établissements sont bien définis dans les programmes fonctionnels et techniques avant de formuler les recommandations destinées au ministère;**
  - **les estimations de coûts présentées dans les programmes fonctionnels et techniques sont complètes;**

- les programmes fonctionnels et techniques contiennent l'analyse des risques nécessaire à la détermination du mode de réalisation des projets et à l'établissement des sommes réservées aux dépenses imprévues;

Exécution

- de revoir les estimations de coûts des projets en tenant compte notamment des indexations et du contexte inflationniste et d'en évaluer l'impact budgétaire avant de lancer les appels d'offres;
- de s'assurer que les choix visant à réduire les coûts des projets et à respecter les budgets autorisés sont économiques et qu'ils n'entraîneront pas d'augmentation des dépenses d'entretien;
- de se doter d'une procédure de gestion des changements efficiente, qui lui permet d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux.

3.22 Nous avons recommandé au ministère et à la Corporation de prendre des mesures pour que les travaux demandés par les établissements et non nécessaires à la réalisation des projets initialement prévus ne soient pas effectués à l'intérieur de ces projets.

Suivi

3.23 Nous avons recommandé à la Corporation

- d'obtenir mensuellement, ou plus souvent si besoin est, des rapports d'avancement des projets qui présentent un portrait de la situation à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux;
- d'intervenir en temps opportun auprès des établissements et des professionnels qui conçoivent les projets afin de faciliter la prise en compte de ses recommandations portant sur le respect des programmes fonctionnels et techniques et des budgets autorisés;
- de préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci est insatisfaisante;
- d'évaluer la performance des fournisseurs et d'en faire un critère de sélection.

3.24 Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures, comme la production de bilans ou le maintien d'une enveloppe ferme de financement, afin d'inciter les établissements à respecter les programmes fonctionnels et techniques et les budgets autorisés.

Évaluation et reddition de comptes

3.25 Nous avons recommandé à la Corporation

- de disposer d'une information complète sur les projets de construction;
- d'effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés;
- de rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.

4 RÉFORME CADASTRALE

4.1 Au Québec, les droits des propriétaires fonciers sur le territoire privé sont publiés au moyen du Registre foncier du Québec. Ce registre est composé principalement de deux éléments. D'une part, il y a le livre foncier qui est constitué, entre autres, d'un index des immeubles énumérant les droits afférents aux propriétés. D'autre part, il y a le cadastre, qui est une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent.

4.2 Vers 1980, le cadastre rend fidèlement à peine 50 p. cent des 3 500 000 propriétés, selon le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)[1]. En 1985, le gouvernement autorise la réforme: il confie au MRNF la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale du territoire et d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux. En 1991, ce dernier constate que l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés et il procède alors à une réévaluation complète du programme.

4.3 Au printemps 1992, le MRNF présente un mémoire au Conseil des ministres, qui porte sur la poursuite de la réforme. Dans ce document, il évalue que les travaux s'échelonneront sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteront 508 millions de dollars (en dollars de 1991). Le Conseil des ministres l'autorise à poursuivre le projet et précise par décret que le programme devra s'autofinancer en tout temps au moyen d'une tarification. Actuellement, le MRNF estime que les travaux se termineront en 2021 et que les coûts atteindront 980 millions de dollars.

4.4 Notre vérification a porté sur la gestion de la réforme de 1992 à mars 2006. Elle avait pour objet de déterminer dans quelle mesure le MRNF gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficience. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux aspects suivants: planification du projet; réalisation des travaux de rénovation; gestion des coûts, de l'échéancier et des contrats; reddition de comptes. Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2005 à mars 2006.

4.5 Depuis sa relance en 1992, ce projet n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Ainsi, on n'a pas élaboré de plan de gestion des risques lors de la planification initiale du projet; d'ailleurs, il n'y en a pas plus aujourd'hui. L'estimation des coûts de 508 millions de dollars en 1992 était trop basse, notamment parce qu'elle ne tenait pas compte de l'inflation ni des contingences[2]. Si l'on avait considéré ces éléments, le budget présenté aurait été de 715 millions de dollars, soit une augmentation de 41 p. cent. De plus, le MRNF aurait dû spécifier que, une fois la rénovation cadastrale terminée, il y aurait des coûts récurrents reliés à ce projet. Ces coûts sont aujourd'hui estimés à environ 10 millions de dollars annuellement. Le budget était donc sous-évalué, et c'est sur cette base que les décideurs ont approuvé le projet de réforme en 1992.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons la dénomination qui est employée actuellement.
2. Les contingences sont des dépenses imprévues liées à des situations problématiques ou impossibles à prévoir.

4.6 Selon les prévisions actuelles, le ministère a fait une sous-évaluation des coûts de 6 p. cent. En effet, il n'y a aucune somme réservée pour les contingences, et l'inflation relative aux contrats de rénovation n'est considérée qu'en partie. Les coûts devraient donc être de 1,038 milliard de dollars au lieu de 980 millions, comme l'a estimé l'entité dans son dernier budget. Par ailleurs, le MRNF n'effectue pas de suivi en fonction des coûts figurant dans le budget de 1992, ce qui rend l'écart entre le budget initial de 508 millions et sa dernière estimation de 980 millions difficile à expliquer de façon détaillée.

4.7 Pendant les premières années de la réforme, la qualité des travaux de rénovation cadastrale était inégale, entre autres parce que les instructions n'étaient pas assez strictes à l'égard de l'analyse foncière. Depuis 1999-2000, le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser une rénovation de qualité, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. Par ailleurs, les délais quant au traitement des demandes de correction cadastrale sont longs: ils dépassent 180 jours dans près de 50 p. cent des cas. Cette situation est en partie attribuable au fait que certains fournisseurs collaborent peu, ce qui a amené le MRNF à expédier 234 mises en demeure depuis septembre 2003.

4.8 En ce qui concerne le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, nous avons constaté que les contrats ont été attribués et gérés dans le respect de la réglementation. Toutefois, depuis 2000-2001, une seule soumission a été présentée pour la presque totalité des appels d'offres: 107 propositions pour 101 contrats signés. En outre, aucune soumission n'est reçue pour plusieurs appels d'offres. Cette quasi-absence de concurrence s'explique en partie par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. Le ministère doit envisager d'autres façons de faire pour favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.

4.9 Enfin, la reddition de comptes ne permet pas aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet. Depuis 2001, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) n'exige plus de reddition de comptes annuelle sur les coûts et le déroulement du projet. Quant au rapport annuel de gestion du MRNF, la seule donnée qu'il contient à l'égard de la réforme porte sur le nombre de lots rénovés. Le lecteur n'est donc pas en mesure d'évaluer de quelle façon se déroulent les travaux de la réforme, ni de connaître les coûts et l'échéance du projet.

4.10 Somme toute, les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. En plus de faire face à divers problèmes, le MRNF doit tenir compte du fait qu'il reste encore 15 ans avant de mener la rénovation à terme et que les lots devant faire l'objet de travaux se trouvent majoritairement dans des régions où la capacité des fournisseurs est plus réduite. Au cours des dernières années, le ministère a accompli diverses actions pour améliorer la qualité des travaux et le processus d'attribution des contrats, mais la situation demeure préoccupante. À notre avis, le MRNF se doit de procéder sans délai à une analyse du projet afin d'apporter les correctifs requis. À cette fin, il a amorcé tout dernièrement des travaux. Nous l'encourageons à agir promptement, compte tenu de l'envergure de la réforme en cours.

RECOMMANDATIONS

4.11 **Nous avons recommandé au ministère**

Planification du projet

Analyse des risques

- **d'élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire;**

Réalisation des travaux

Gestion des coûts et de l'échéancier

- **d'établir des prévisions de coûts complètes;**
- **de s'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances;**
- **de procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles;**

Intégrité du cadastre

- **de s'assurer que les travaux réalisés sont de qualité;**
- **de s'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés;**

Gestion des contrats

Principe de la concurrence et autres éléments de gestion

- **de prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats;**

Reddition de comptes

- **de s'assurer que son rapport annuel de gestion contient une information qui permet au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale;**
- **de compléter sans délai l'analyse amorcée sur la réforme et d'apporter les correctifs requis.**

4.12 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que la reddition de comptes du ministère permet aux décideurs d'être informés adéquatement du projet de réforme cadastrale.**

Vérificateur général du Québec – FAITS SAILLANTS DU RAPPORT DE 2005-2006 (I)

5 SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

5.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

5.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

5.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	1999-2000, tome I, chapitre 3
Administration de l'impôt des particuliers	2000-2001, tome II, chapitre 8

5.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 76 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 71 et 72 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

5.1.5 Ces taux atteignent la cible que nous visions à cet égard. De plus, il est intéressant de noter que nos recommandations ont suscité des gestes concrets susceptibles d'améliorer la gestion des activités que nous avons examinées. Les proportions enregistrées sont probantes, soit 89 et 96 p. cent.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	55	18	53	19	11
Administration de l'impôt des particuliers	21	24	48	24	4

* Une des recommandations, qui était caduque, n'est pas considérée à des fins statistiques.

GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

5.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de trois agences de la santé et des services sociaux[1] (appelées régies régionales à l'époque) et de neuf établissements. Nos travaux ont pris fin en février 2006.

5.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère, les agences et les établissements répondaient aux besoins d'espace du réseau et favorisaient la gestion économique et efficace des immeubles. Pour ce faire, nous avions examiné les systèmes de planification et de gestion du ministère ainsi que des agences à l'égard des immeubles. Nous avions notamment vérifié si les projets immobiliers faisaient l'objet d'une planification en lien avec les plans d'organisation des services et les orientations du ministère. Nous avions apprécié le choix des projets et leur justification, et les mesures prises pour entretenir les immeubles ainsi que pour minimiser les coûts énergétiques. Nous avions finalement examiné les systèmes d'information et la reddition de comptes.

5.2.3 Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires du ministère, des 3 agences vérifiées à l'époque ainsi que de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). En effet, certaines responsabilités, qui relevaient alors du ministère, sont maintenant assumées par la CHQ. Nous avons aussi compilé les réponses obtenues à un questionnaire envoyé à 6 agences (dont les 3 vérifiées) et à 26 installations[2] qui dépendent de 21 établissements couvrant l'ensemble des régions du Québec. Ces installations ont été choisies parmi celles qui avaient fait l'objet du sondage de 1999-2000. Enfin, nous avons examiné 9 projets immobiliers en les suivant de l'étape de la conception à celle de l'approbation.

Conclusions générales

5.2.4 Notre suivi révèle que, depuis 2000, plusieurs modifications ont été apportées à la gestion des immeubles. En effet, 89 p. cent de nos recommandations, soit 49 sur 55, ont suscité des gestes concrets. Par exemple, plusieurs recommandations portant sur la planification immobilière ont été appliquées, dont celle ayant trait aux lignes directrices ministérielles en matière d'organisation des services et celle relative à la mesure des effets de l'option retenue sur le budget de

1. Les agences de la santé et des services sociaux remplacent les régies régionales de la santé et des services sociaux.

2. L'installation désigne le lieu physique où sont dispensés les soins ; quant à l'établissement, il constitue une entité légale qui est responsable de une ou de plusieurs installations.

fonctionnement. Des progrès ont également été enregistrés à l'égard de la connaissance du parc immobilier, de la rationalisation des espaces, de l'entretien du parc immobilier, de la gestion de l'énergie, du financement, de l'évaluation, de l'information de gestion et de la reddition de comptes. Notons cependant qu'au regard de la planification immobilière, le rapport traitant de la gestion des projets immobiliers, publié dans le présent tome, met en lumière certaines préoccupations qui ne sont pas abordées dans ce suivi.

5.2.5 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque, car 6 de nos recommandations n'ont pas été appliquées et 10 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

5.2.6 Ainsi, les efforts fournis par les divers acteurs sont insuffisants pour ce qui est des recommandations se rapportant aux plans directeurs immobiliers régionaux, à la déclaration des immeubles excédentaires et au déficit d'entretien. Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS [Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux]	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification immobilière					
Plan directeur immobilier					
Préciser et diffuser aux [agences] les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, en fait celles qui concernent directement le parc immobilier, par exemple les lignes relatives aux ratios de lits de courte ou de longue durée par habitant.	MSSS				
Compléter et réviser leur plan d'organisation des services.		Établissements			
Élaborer leur plan directeur immobilier régional en conséquence.			Agences		
Choix des projets immobiliers					
Se doter de critères pour déterminer les travaux immobiliers prioritaires.	MSSS		Agences		
Élaborer des plans et des échéanciers pour mettre un terme aux conditions qu'il [le ministère] juge inacceptables.		MSSS			
Détenir [...] l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets avant d'approuver la mise à l'étude ou la réalisation des projets immobiliers ainsi que leur budget.		MSSS Agences			
Examen des projets immobiliers					
Préciser et divulguer ses lignes directrices à l'égard de l'organisation des services de façon à appuyer les décisions concernant le parc immobilier.	MSSS				
Fixer officiellement un objectif à atteindre aux [agences] quant au nombre de lits pour soins de courte durée par 1 000 habitants.					MSSS

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS [Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux]	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
S'assurer que les investissements faits dans les urgences sont conformes avec ses orientations.	MSSS				
Établir des normes sur l'accessibilité aux services pour les cliniques externes spécialisées et préciser la notion de masse critique.				MSSS	
Établir ses lignes directrices à l'égard des services aux personnes âgées (lits pour soins de longue durée, ressources intermédiaires, maintien à domicile, etc.).	MSSS				
Définir et faire connaître les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS			
Établir clairement ses responsabilités, celles des [agences] et des établissements dans ce processus.	MSSS				
Documenter l'examen critique de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS	Agences		
Avant d'appuyer une solution immobilière, apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et verser ces analyses au dossier.			MSSS Agences		
Démontrer que les projets immobiliers retenus sont la solution la plus économique pour la durée de vie de l'immeuble.				MSSS Agences	
Mesurer les effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement.	MSSS Agences				
Utilisation du parc immobilier					
Connaissance du parc immobilier					
Prendre les mesures pour dresser un inventaire du parc immobilier sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des bâtiments avec leurs caractéristiques [...], des détails sur l'utilisation de ces bâtiments [...] et un état du parc immobilier [...].		MSSS CHQ Agences Établissements			
Rationalisation du parc immobilier					
Rationaliser l'espace dans les centres hospitaliers existants.		Agences			
Immeubles excédentaires					
Déclarer les immeubles excédentaires dès qu'aucune utilisation n'est plus prévue pour eux et en aviser le ministère.			Agences Établissements		
Réévaluer son protocole d'aliénation des immeubles.				MSSS CHQ	
Tenir compte du marché et des coûts de possession pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition d'un immeuble.	Agences	MSSS CHQ			
Entretien du parc immobilier					
Prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues.		MSSS Agences Établissements CHQ			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS [Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux]	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déficit d'entretien					
Connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.		CHQ	MSSS Agences		
Gestion de l'énergie					
Transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux [agences] et aux établissements.	MSSS				
Analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.		MSSS			
Évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.		Agences Établissements			
Financement					
Se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.		MSSS Agences			
Statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles.		MSSS			
S'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues.		MSSS			
Temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs.		MSSS			
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes					
Faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles.		MSSS	Agences		
Mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.		MSSS Agences			
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.				MSSS	
Nombre de recommandations					
Ministère	8	14	2	4	1
Agences	2	7	7	1	–
Établissements	–	4	1	–	–
CHQ	–	4	–	1	–
Total	10	29	10	6	1*
Répartition	18%	53%	18%	11%	
Gestes concrets					
Application complète ou progrès satisfaisants					

* La recommandation caduque n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait plus à être appliquée.

Tableau 1 (suite)

État des recommandations [Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux]	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déficit d'entretien					
Connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.		CHQ	MSSS Agences		
Gestion de l'énergie					
Transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux [agences] et aux établissements.	MSSS				
Analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.		MSSS			
Évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.		Agences Établissements			
Financement					
Se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.		MSSS Agences			
Statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles.		MSSS			
S'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues.		MSSS			
Temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs.		MSSS			
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes					
Faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles.		MSSS	Agences		
Mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.		MSSS Agences			
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.				MSSS	
Nombre de recommandations					
Ministère	8	14	2	4	1
Agences	2	7	7	1	–
Établissements	–	4	1	–	–
CHQ	–	4	–	1	–
Total	**10**	**29**	**10**	**6**	**1***
Répartition	**18 %**	**53 %**	**18 %**	**11 %**	
Gestes concrets		**89 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**71 %**				

* [illegible]

ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

5.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès de Revenu Québec[1]. Nos travaux ont pris fin en décembre 2005.

5.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 8 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, visait à nous assurer que Revenu Québec avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisaient une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités.

5.3.3 Au regard de la gestion des services au public, nos travaux portaient plus particulièrement sur les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avions notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation. Nous avions limité notre vérification à certains types de revenus, de déductions et de crédits d'impôt.

5.3.4 Rappelons que les travaux initiaux avaient touché principalement trois directions générales, soit celles du traitement et des technologies, de la capitale et des régions (DGCAR) ainsi que de la métropole (DGMET). En 2004, à la suite de l'obtention du statut d'agence, Revenu Québec a modifié sa structure : il a supprimé la DGCAR ainsi que la DGMET et mis en place la Direction générale des particuliers (DGP) et la Direction générale des entreprises. La DGP a pour mission de contribuer de façon efficace et efficiente à l'administration du régime fiscal québécois.

Conclusions générales

5.3.5 Notre suivi révèle que plusieurs actions ont été accomplies relativement à l'administration de l'impôt des particuliers. En effet, 96 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets. Nous avons constaté des progrès tant pour les services au public que pour la gestion des risques.

5.3.6 En ce qui concerne les services au public, Revenu Québec a réalisé des progrès à l'égard de l'élaboration de normes de services, de l'accès aux services téléphoniques, du respect de ses engagements ministériels ainsi que de la simplification de ses guides et de ses formulaires. Mentionnons cependant que des améliorations sont toujours nécessaires quant à la qualité des renseignements exigeant des connaissances fiscales, qui sont fournis aux contribuables pour répondre à leurs questions, et aux mesures à prendre afin de répondre promptement aux demandes écrites reçues.

1. À l'époque, le nom de l'entité était « ministère du Revenu du Québec ».

5.3.7 Des progrès ont également été enregistrés pour ce qui est de la gestion des risques : production d'analyses de risques, mise en place de mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants d'impôt excédentaires et évaluation des critères de rejet des déclarations. Toutefois, des efforts restent à faire pour intégrer les risques, promouvoir l'utilisation des formulaires et des annexes, se fixer des objectifs en matière d'assurance qualité et revoir l'étendue des travaux.

5.3.8 Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Administration de l'impôt des particuliers]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Services au public				
Attentes de la clientèle et qualité du service				
Prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services.		X		
Mesurer régulièrement le degré de satisfaction du public au regard des services offerts.		X		
Assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.	X			
Téléphonie				
Définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, mesurer leur atteinte avec précision et en rendre compte.	X			
Recueillir des données sur la nature des appels et les analyser.		X		
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité [...], faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.	X			
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer [...] la qualité des renseignements fournis aux contribuables, faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.			X	
Correspondance				
Considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes.		X		
Prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.			X	
Guides et formulaires				
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émet.		X		
Simplifier ses guides et formulaires.		X		

[illegible]

État des recommandations

Administration de l'impôt des particuliers

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Plaintes				
[illegible]	X			
Gestion des risques				
Évaluation des risques				
[illegible]			X	
[illegible]		X		
[illegible]		X		
Traitement de l'information obtenue de tiers				
[illegible]	X			
Formulaires et annexes				
[illegible]			X	
Cotisation originale				
[illegible]			X	
[illegible]		X		
Activités de recotisation				
[illegible]		X		
Assurance qualité				
[illegible]				X
Nombre de recommandations	5	10	5	1
Répartition	24 %	48 %	24 %	4 %
Gestes concrets		**96 %**		
Application complète ou progrès satisfaisants	**72 %**			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Administration de l'impôt des particuliers]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Plaintes				
Obtenir, compiler et analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et en rendre compte.	X			
Gestion des risques				
Évaluation des risques				
Intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques.			X	
Effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et évaluer les résultats de façon appropriée.		X		
Mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants excédentaires d'impôt.		X		
Traitement de l'information obtenue de tiers				
Prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.	X			
Formulaires et annexes				
Promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis et étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisent pas.			X	
Cotisation originale				
S'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés.			X	
Évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.		X		
Activités de recotisation				
Revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.		X		
Assurance qualité				
Se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue ainsi que revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.				X
Nombre de recommandations	**5**	**10**	**5**	**1**
Répartition	**24 %**	**48 %**	**24 %**	**4 %**
Gestes concrets				
Application complète ou progrès satisfaisants				

6 CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

6.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

6.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

6.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

6.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

6.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

6.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

6.1.7 Signalons enfin que l'annexe B du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2005 en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement.

COMITÉ CENTRAIDE – SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC

6.2.1 Le décret 585-2004 du 16 juin 2004 confiait le mandat au Comité Centraide – secteurs public et parapublic de coordonner les activités de la campagne annuelle de souscription. Cette campagne a été menée principalement auprès des employés et des retraités de la fonction publique du Québec et de certains organismes publics et parapublics, des députés de l'Assemblée nationale et des professionnels de la santé. Les sommes perçues ont ensuite été distribuées aux Centraide du Québec.

Restriction relative à l'intégralité des revenus sous forme de souscriptions au comptant

6.2.2 [...] Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur les revenus de souscriptions au comptant.

6.2.3 Cette restriction découle du fait qu'il ne nous a pas été possible de vérifier l'intégralité des sommes perçues au comptant lors de la tenue d'activités de financement dans les divers organismes gouvernementaux. En effet, le Comité n'a pas l'assurance que toutes les sommes perçues de cette manière lui sont remises. Bien que de nombreux organismes de bienfaisance se trouvent dans cette situation, nous croyons que la mise en place de contrôles permettrait au Comité de réduire le risque que des sommes ne lui soient pas remises.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES [CARRA]

6.3.1 [...] Nos travaux ont permis d'exprimer 13 opinions sans réserve sur les états financiers des régimes de retraite. Toutefois, nous avons formulé trois commentaires sur la non-conformité aux dispositions législatives et réglementaires.

Évaluations actuarielles

6.3.4 [...] pour quatre régimes inclus dans trois états financiers vérifiés, les évaluations actuarielles des obligations afférentes étaient basées sur des données datant de cinq ans. Il s'agit des états financiers suivants :

- Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges ;
- Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec ;
- Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales.

6.3.5 [...] Puisque les évaluations utilisées par la CARRA datent de plus de trois ans, les dispositions législatives et réglementaires ayant trait à ces régimes n'ont pas été respectées.

6.3.6 Le tableau 1 indique la date de l'évaluation actuarielle la plus récente, celle de sa publication ainsi que le montant des obligations en cause. Enfin, il informe le lecteur quant à la conformité à la loi ou à la réglementation de chaque régime concernant la production d'évaluations actuarielles.

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DES LACUNES RELATIVES AUX ÉVALUATIONS ACTUARIELLES

États financiers et régimes concernés	Évaluation actuarielle la plus récente	Date de publication de l'évaluation actuarielle	Obligations au 31 décembre 2005 (en milliers de dollars)	Conformité à la loi ou à la réglementation
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	31 décembre 2000	Octobre 2002	30792	Non
Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec	31 décembre 2000	Septembre 2002	90476	Non
Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales				
Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (RRJCQM)	31 décembre 2000	Décembre 2002	211628	Non
Régime de prestations supplémentaires du RRJCQM	31 décembre 2000	Décembre 2002	118598	Non

RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PORTANT SUR L'ATTRIBUTION D'UNE SUBVENTION À LA VIE ASSOCIATIVE PAR LE MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

1. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à des travaux de vérification auprès du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. Nous avons examiné si l'attribution d'une subvention de 98250 dollars à une association dans le cadre du programme de subvention à la vie associative 2004-2005 a été faite en conformité avec la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*. Nous avons également analysé un des critères d'admissibilité à ce programme.

2. Les travaux de vérification, qui consistaient à effectuer des entrevues et des analyses documentaires, ont pris fin le 1er décembre 2005.

CONFORMITÉ À *LA LOI SUR LES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE ET AUTRES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE*

3. À notre avis, l'attribution par le ministère de la subvention de 98250 dollars à un organisme pour que ce dernier mène des activités nationales de concertation, de consultation et de diffusion d'information est conforme à la loi concernée.

4. En effet, l'article 41.6 de cette loi permet au ministre d'accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme dans un but donné sans qu'il soit nécessaire que le bénéficiaire réponde à la définition de l'expression « association représentative » au sens de l'article 73.5 de la loi. Le second alinéa de l'article 41.6 se lit ainsi :

> Le ministre peut également accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme en vue de permettre ou d'encourager le développement ou l'amélioration de la qualité des services de garde à l'enfance, la réponse à des besoins spécifiques de garde ou l'expérimentation ou l'innovation dans le domaine des services de garde à l'enfance.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES (CARRA)

6.3.1 [...] Nos travaux ont permis d'exprimer 13 opinions sans réserve sur les états financiers des régimes de retraite. Toutefois, nous avons formulé trois commentaires sur la non-conformité aux dispositions législatives et réglementaires.

Évaluations actuarielles

6.3.4 [...] pour quatre régimes inclus dans trois états financiers vérifiés, les évaluations actuarielles des obligations afférentes étaient basées sur des données datant de cinq ans. Il s'agit des états financiers suivants :

- Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges.
- Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec.
- Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales.

6.3.5 [...] Puisque les évaluations utilisées par la CARRA datent de plus de trois ans, les dispositions législatives et réglementaires ayant trait à ces régimes n'ont pas été respectées.

6.3.6 Le tableau 1 indique la date de l'évaluation actuarielle la plus récente, celle de sa publication ainsi que le montant des obligations en cause. Enfin, il informe le lecteur quant à la conformité à la loi ou à la réglementation de chaque régime concernant la production d'évaluations actuarielles.

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DES LACUNES RELATIVES AUX ÉVALUATIONS ACTUARIELLES

États financiers et régimes concernés	Évaluation actuarielle la plus récente	Date de publication de l'évaluation actuarielle	Obligations au 31 décembre 2005 (en milliers de dollars)	Conformité à la loi ou à la réglementation
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	31 décembre 2000	Octobre 2002	30 792	Non
Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec	31 décembre 2000	Septembre 2002	90 476	Non
Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales				
Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (RRJCQM)	31 décembre 2000	Décembre 2002	211 628	Non
Régime de prestations supplémentaires du RRJCQM	31 décembre 2000	Décembre 2002	118 598	Non
Total des régimes en situation de non-conformité				**4**

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

1. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à des travaux de vérification auprès du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. Nous avons examiné si l'attribution d'une subvention de 98 250 dollars à une association dans le cadre du programme de subvention à la vie associative 2004-2005 a été faite en conformité avec la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*. Nous avons également analysé un des critères d'admissibilité à ce programme.

2. Les travaux de vérification, qui consistaient à effectuer des entrevues et des analyses documentaires, ont pris fin le 1er décembre 2005.

CONFORMITÉ À LA *LOI SUR LES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE ET AUTRES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE*

3. À notre avis, l'attribution par le ministère de la subvention de 98 250 dollars à un organisme pour que celui-ci mène des activités nationales de concertation, de consultation et de diffusion d'information est conforme à la loi concernée.

4. En effet, l'article 41.6 de cette loi permet au ministre d'accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme dans un but donné sans qu'il soit nécessaire que le bénéficiaire réponde à la définition de l'expression « association représentative » au sens de l'article 73.3 de la loi. Le second alinéa de l'article 41.6 se lit ainsi :

> Le ministre peut également accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme en vue de permettre ou d'encourager le développement ou l'amélioration de la qualité des services de garde à l'enfance, la réponse à des besoins spécifiques de garde ou l'expérimentation ou l'innovation dans le domaine des services de garde à l'enfance.

CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ À LA SUBVENTION

5. Nos travaux ont toutefois fait ressortir que l'emploi de la notion de représentativité des services de garde dans l'un des critères d'admissibilité à la subvention pouvait prêter à confusion, compte tenu du fait qu'une définition de l'expression « association représentative » est donnée dans la loi, à des fins particulières.

6. D'une part, on énonce dans ce programme ce qui suit : « Pour être admissible, une association ou un regroupement de centres de la petite enfance ou de garderies doit démontrer au ministère [...] qu'il est représentatif des services de garde [...]. » Cependant, on ne précise pas, dans ce programme, la notion de représentativité permettant au ministère de juger qu'une association ou qu'un regroupement est admissible.

7. D'autre part, l'article 73.5 de la loi définit l'expression « association représentative », mais aux fins de la conclusion par le ministre d'ententes portant sur l'exercice de la garde en milieu familial. Or, le pouvoir d'attribution d'une subvention prévu à l'article 41.6 de la loi n'est pas lié à cette définition.

8. Le ministère aurait tout avantage à mieux définir la notion en cause. Le risque de confusion pourrait même empêcher un organisme admissible de présenter une demande de subvention.

RECOMMANDATION

9. **Nous avons recommandé au ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine de préciser la notion de représentativité des services de garde aux fins de l'admissibilité à une subvention à la vie associative.**

B RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES INCLUS DANS LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

6.5.19 L'opinion exprimée sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2005 comporte trois restrictions et deux commentaires. Le tableau 1 présente les incidences, lorsqu'elles ont pu être déterminées, de ces restrictions et de ces commentaires sur les montants figurant dans les états financiers. [...]

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES RESTRICTIONS ET DES COMMENTAIRES
(en millions de dollars)

	31 mars 2005			31 mars 2004		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Montants présentés dans les états financiers	664	138 300	99 042	358	132 987	97 025
Restrictions						
Périmètre comptable	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Régimes de retraite	175	175	175	s.o.	s.o.	s.o.
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	144	177	177	294	33	33
Montants redressés pour tenir compte des restrictions*	**983**	**138 652**	**99 394**	**652**	**133 020**	**97 058**
Commentaires						
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	1 091	3 070	3 070	670	1 979	1 979
Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montants redressés pour tenir compte des restrictions et des commentaires*	**2 074**	**141 722**	**102 464**	**1 322**	**134 999**	**99 037**

* Les répercussions concernant une restriction et un commentaire n'ont pu être quantifiées.

Périmètre comptable

6.5.20 [...] les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

6.5.21 Les entités de ces deux réseaux sont sous le contrôle du gouvernement. [...]

6.5.22 [...] Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux. [...]

6.5.23 En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,2 milliard de dollars au 31 mars 2005, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit pour l'année financière 2004-2005 de ce réseau atteint 208 millions, comparativement à 349 millions l'an dernier, représentant une diminution de 141 millions. Le gouvernement ne tient pas compte de ces déficits dans ses résultats annuels. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une quatrième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005.

Régimes de retraite : évaluations actuarielles

6.5.36 [Les] obligations [actuarielles se rapportant aux prestations constituées pour les régimes de retraites] sont sous-évaluées d'au moins un milliard de dollars [...]. Les pertes non encore amorties à cet égard, présentées sous la rubrique « redressements », sont, quant à elles, sous-évaluées d'au moins 825 millions. Ainsi, le déficit annuel, le passif et la dette nette sont à tout le moins sous-évalués de 175 millions de dollars.

6.5.37 [...] la pratique comptable du gouvernement pour établir les obligations relatives aux régimes de retraite, qui consiste à effectuer des évaluations actuarielles tous les trois ans, n'a pas été respectée pour les quatre plus importants régimes de retraite [...]. L'estimation des obligations actuarielles concernant ces régimes repose sur les évaluations actuarielles au 31 décembre 1999, qui ont été complétées en 2001. [...]

6.5.38 Les évaluations au 31 décembre 1999 ont ainsi été utilisées pour une cinquième fois afin de préparer les états financiers annuels. [...]

6.5.40 [...] nous estimons que ses états financiers consolidés présentent une mesure inadéquate des obligations à la charge du gouvernement, du passif au titre des régimes de retraite ainsi que de la charge de retraite.

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties [PPPIFG]

6.5.46 Les PPPIFG comptabilisées par le gouvernement ne sont pas adéquates. Ce dernier applique des taux de provision par catégories de garanties au lieu de les analyser à la pièce et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. De plus, le gouvernement établit à tort ses provisions sur la base des interventions autorisées, contrairement à Investissement Québec qui se fonde sur les interventions réalisées. Nous considérons que la méthode retenue par cette société est rigoureuse ; en effet, elle donne lieu à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. [...] nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a eu comme conséquence de surévaluer les placements à long terme de 133 millions de dollars et de sous-évaluer les créditeurs et frais à payer de 44 millions au 31 mars 2005, sous-évaluant du même coup le déficit de l'année financière de 144 millions. Une restriction à ce sujet est formulée pour la septième année consécutive. [...]

Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

6.5.51 [...] ces dernières années, le gouvernement a inscrit dans ses revenus des montants importants qu'il a encaissés, mais qu'il est tenu de remettre au gouvernement fédéral dans l'avenir. Ces montants sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. Les effets de la comptabilisation inadéquate de ces paiements de transfert sont quantifiés dans le tableau 3.

TABLEAU 3

EFFETS DE LA COMPTABILISATION INADÉQUATE DE REVENUS DE TRANSFERT DEVANT ÊTRE REMBOURSÉS AU GOUVERNEMENT DU CANADA
(en millions de dollars)

	Surévaluation (sous-évaluation)					
	31 mars 2005			31 mars 2004		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Révision méthodologique	131	(394)	(394)	131	(525)	(525)
Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux	(1 216)	(2 377)	(2 377)	(508)	(1 161)	(1 161)
Allocation aux jeunes	(6)	(299)	(299)	(293)	(293)	(293)
Total	**(1 091)**	**(3 070)**	**(3 070)**	**(670)**	**(1 979)**	**(1 979)**

Respect des principes comptables généralement reconnus [PCGR] du Canada pour le secteur public

6.5.55 Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur [...].

6.5.58 Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP [Conseil sur la comptabilité dans le secteur public]. Il lui faudra aussi s'assurer que, par la suite, ses conventions comptables seront systématiquement revues en fonction des recommandations futures de ce conseil.

6.5.60 Pour la septième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. [...] la comptabilité d'exercice n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation ainsi que des revenus de transfert du gouvernement du Canada.

6.5.61 [...] À ce chapitre, nous avons déjà signalé qu'il a omis d'inscrire à son passif des revenus de transfert remboursables, qui se montent à 3,1 milliards de dollars. [...]

6.5.63 Le rythme des remboursements des trop-perçus d'impôt sur le revenu des particuliers effectués avant le 1er avril peut modifier de façon notable l'ampleur des revenus fiscaux comptabilisés au regard de l'année financière terminée avant cette date. [...]

6.5.64 Ces trois dernières années, le ministère du Revenu a décalé en moyenne de 5 jours près de 1 million de remboursements de cette nature, le tout totalisant 851 millions de dollars [...]

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

6.5.100 Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. [...]

6.5.101 Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2004-2005, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 155 millions de dollars au 31 mars 2005. [...]

6.5.102 [...] dans la réalité, les finances publiques du Québec ne sont pas en équilibre budgétaire. [...]

6.5.103 Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire, donc que les finances publiques ne sont pas en équilibre. De fait, le tableau 6 montre que le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 4,8 milliards de dollars, lorsqu'on tient compte des effets quantifiables des restrictions et d'autres éléments touchant l'équilibre budgétaire depuis le début de cette loi.

TABLEAU 6

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ AU 31 MARS 2005 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire* avant restrictions	**155**
Restrictions 2004-2005	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable	n.d.
Non-production d'évaluations actuarielles pour 4 régimes de retraite (les effets sont d'au moins 175 millions de dollars)	(175)
Comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties	(177)
Restriction 2001-2002	
Comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement	(323)
Déficit cumulé après restrictions*	**(526)**
Autres éléments concernant l'équilibre budgétaire**	
Comptabilisation inadéquate des revenus de transfert du gouvernement du Canada	(3070)
Effet de la correction d'erreurs en 2004-2005, non considéré aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	(273)
Effet de la correction d'une erreur en 2002-2003, non considéré aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	(215)
Gain net causé par la sortie de la CSST [Commission de la santé et de la sécurité du travail] du périmètre comptable	(680)
Déficit cumulé révisé*	**(4 758)**

* Les répercussions concernant une restriction n'ont pu être quantifiées.

** Éléments non exhaustifs.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

6.5.117 [...] Cette année encore, 88 des 195 établissements publics du réseau affichent un déficit d'exploitation. [...]

6.5.119 [...] le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est de 223 millions de dollars en 2004-2005; il atteignait 363 millions de dollars en 2003-2004. [...]

C EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2005.

Le *Quinzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires d'un de nos rapports, divulgué dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Le Vérificateur général du Québec

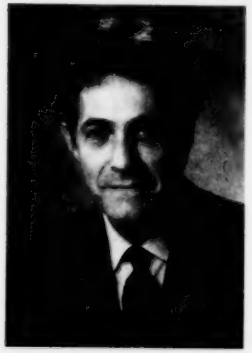
Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.



Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boul. Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

Dépôt légal – 2e trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-550-47250-0

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006

Tome I

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006

Tome I

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 2006

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	1
Chapitre 2	INSPECTION DES ALIMENTS	11
Chapitre 3	GESTION DES PROJETS IMMOBILIERS	51
Chapitre 4	RÉFORME CADASTRALE	93
Chapitre 5	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	123
	Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	126
	Administration de l'impôt des particuliers	152
Chapitre 6	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	167
	Comité Centraide – secteurs public et parapublic	171
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	172
ANNEXE A	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PORTANT SUR L'ATTRIBUTION D'UNE SUBVENTION À LA VIE ASSOCIATIVE PAR LE MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE	175
ANNEXE B	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005	179
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	221

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre

1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	1.4
GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT	1.10
VIGIE RELATIVE AU DÉROULEMENT DES GRANDS PROJETS	1.21
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1.24
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.29
CONCLUSION	1.45

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général en poste l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des sujets abordés dans l'ouvrage.

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1.4 La *Loi sur le développement durable*, sanctionnée en avril 2006, a pour objet d'implanter un cadre de référence au sein de l'Administration afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de celle-ci s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

1.5 Cette loi précise, entre autres, que je nommerai un vérificateur général adjoint, portant le titre de commissaire au développement durable, pour m'assister dans l'exercice de mes fonctions relatives à la vérification à cet égard.

1.6 Le commissaire préparera au moins une fois par année, sous mon autorité, un rapport dans lequel il fera part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la loi. Il pourra aussi y aborder tout sujet ou tout cas qui découlera de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable et émettre ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés par les entités gouvernementales visées.

1.7 Le processus devant mener à la sélection de la personne qui assumera la fonction de commissaire au développement durable est enclenché. Comme l'a demandé le législateur, je soumettrai mon choix à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale.

1.8 À son arrivée, le commissaire constituera son unité administrative, puis il dressera et mettra en œuvre un plan d'action. Ainsi, la première année de l'implantation de la loi me permettra, notamment, de bien établir les assises organisationnelles et méthodologiques soutenant les activités de mon nouvel adjoint.

1.9 Parallèlement à cette démarche, je poursuivrai mes travaux de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable, qui soulève de plus en plus l'intérêt des parlementaires.

GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

1.10 Le ministre des Finances du Québec a déposé à l'Assemblée nationale, le 6 avril 2006, un énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État. Ce document contient des propositions gouvernementales quant au rôle du Vérificateur général à cet égard. Elles concernent son pouvoir d'effectuer des travaux auprès des entités ayant un tel statut, autant la vérification de leurs états financiers que celle de l'optimisation des ressources.

1.11 L'énoncé de politique prévoit que, d'ici 2010, les états financiers de toutes les sociétés d'État seront vérifiés par le Vérificateur général. En règle générale, ce dernier aurait un mandat exclusif, mais il ferait appel à l'approche dite de covérification, avec une firme privée, pour les entités suivantes: Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société générale de financement du Québec, la Société des alcools du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des loteries du Québec (Loto-Québec) et Investissement Québec. Par ailleurs, je serais désigné comme l'unique vérificateur des états financiers publiés par toutes les autres sociétés d'État, incluant l'Agence métropolitaine de transport, la Société des établissements de plein air du Québec et la Régie des installations olympiques.

1.12 Ma participation systématique à la vérification des états financiers des sociétés d'État est un gain réel au chapitre du contrôle parlementaire. J'émettrai cependant deux réserves par rapport aux changements proposés à ce sujet.

1.13 D'abord, selon l'énoncé de politique, l'élargissement des mandats confiés au Vérificateur général, en ce qui a trait à la vérification financière, se fera sur une période assez longue: l'horizon est 2010. J'espère vivement que les modifications seront apportées bien avant. En particulier, j'invite le gouvernement à me nommer covérificateur des états financiers d'Hydro-Québec le plus rapidement possible, étant donné que la Commission de l'administration publique a pris, en décembre dernier, une résolution en ce sens.

1.14 Ensuite, ma seconde réserve se rapporte à la pertinence de privilégier, dans certains cas, la covérification. Dans les faits, cette approche est à considérer lorsque l'entité en cause est de grande taille ou que ses activités sont complexes. La collaboration de deux cabinets d'experts-comptables peut donner lieu à des échanges fructueux et permettre la mise en commun de leur expérience respective. Toutefois, la covérification exige plus d'heures de travail qu'un mandat exclusif, car les deux parties prenantes doivent analyser en parallèle les risques et les activités propres à l'entité. Ce type d'intervention est aussi plus exigeant pour cette dernière, compte tenu de la présence simultanée dans ses bureaux de deux équipes de vérification et des demandes différentes susceptibles d'émaner de l'une ou l'autre. Conséquemment, je ne vois pas les avantages d'emprunter cette voie pour se pencher sur l'information financière de certaines entités désignées par le ministre des Finances, notamment Investissement Québec.

1.15 Il est difficile d'affirmer que le pouvoir conféré au Vérificateur général, pour ce qui est de la vérification de l'optimisation des ressources, serait accru par suite de l'adoption des nouvelles règles de gouvernance. En effet, l'énoncé de politique maintient l'obligation d'une entente avec le conseil d'administration pour que le Vérificateur général puisse effectuer une telle vérification auprès des sociétés d'État.

1.16 Pareille situation a été dénoncée par mon prédécesseur, qui voyait là une limitation indéniable à la conduite d'éventuels travaux portant sur la gestion des ressources de ces entités, s'il avait voulu aller de l'avant.

1.17 La comparaison entre ma liberté d'action et celle des autres vérificateurs législatifs canadiens montre que je suis et serais encore le seul auquel s'appliquerait une obligation de cet ordre. Du reste, je constate que les vérificateurs municipaux n'ont pas à conclure d'entente similaire avant de réaliser ce type de missions auprès des sociétés paramunicipales.

1.18 Dans l'énoncé de politique, il est mentionné que les sociétés d'État devraient effectuer des travaux en matière d'optimisation de ressources, sur lesquels j'aurais un droit de regard. Ainsi, le Vérificateur général ferait rapport de ses constatations au conseil d'administration et à l'Assemblée nationale, s'il le jugeait approprié.

1.19 Ce droit de regard représenterait toutefois une amélioration du processus de contrôle exercé par les parlementaires grâce à mes activités. En effet, il me permettrait d'examiner à ma guise la qualité et la suffisance des travaux exécutés par les sociétés d'État en vue d'apprécier elles-mêmes leurs pratiques de gestion.

1.20 Le ministre a annoncé qu'il déposera l'automne prochain un projet de loi concrétisant son énoncé de politique. L'adoption du projet, qui s'appliquerait à sept sociétés d'État, entraînera les modifications législatives afférentes à cette mise à jour. Nous connaîtrons alors les intentions précises du gouvernement concernant les entités soumises à la covérification. Nous serons également fixés sur la portée réelle du droit de regard accordé au Vérificateur général relativement aux travaux menés par les sociétés d'État au sujet de l'optimisation des ressources. Il va de soi que j'informerai les parlementaires de l'évolution de ce dossier.

VIGIE RELATIVE AU DÉROULEMENT DES GRANDS PROJETS

1.21 Au fil des ans, mes travaux concernant des dépassements de coûts lors de la réalisation de plusieurs grands chantiers gouvernementaux ont mis en évidence d'importantes lacunes de gestion. Il suffit de penser au prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval et à la mise en œuvre du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) au sein de l'Administration.

1.22 Dans le but de favoriser la saine gestion des deniers publics, l'Assemblée nationale doit être bien au fait du déroulement des grands projets chapeautés par le gouvernement. Dans cette optique, je m'engage, dans ma planification stratégique pour 2006-2009 (qui sera publiée sous peu), à répondre aux besoins manifestes des parlementaires à cet égard. Je compte ainsi leur fournir en temps opportun de l'information pertinente sur les pratiques de gestion et la reddition de comptes associées à l'exécution de travaux d'envergure.

1.23 Compte tenu des enjeux majeurs s'y rapportant, j'assurerai donc la vigie des projets relatifs à la modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal (CHUM, CUSM et CHU Ste-Justine) tout en continuant d'observer le cheminement du projet nommé « Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources » (SAGIR). Je rappelle que celui-ci poursuit l'action entreprise par GIRES, lancé en vue de réaliser la gestion intégrée des ressources à l'échelle gouvernementale.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.24 Lorsque j'ai mis sous presse le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2005 n'avaient pas encore été produits. Je n'ai donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires découlant de leur vérification. Le jour même du dépôt des états financiers, soit le 13 décembre 2005, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un rapport distinct présentant mes commentaires à ce sujet. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe B du présent tome.

1.25 Dans mon rapport du vérificateur sur ces mêmes états financiers, je conclus qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats de fonctionnement selon les conventions comptables qu'il a adoptées, à l'exception de trois restrictions. La première résulte de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. La seconde concerne la sous-évaluation des obligations actuarielles se rapportant aux prestations constituées pour les régimes de retraite. Cette restriction est due au fait que le gouvernement n'a pas respecté sa pratique comptable voulant qu'il procède à des évaluations actuarielles

tous les trois ans. La dernière restriction porte sur les provisions pour pertes sur les interventions financières d'Investissement Québec garanties par le gouvernement, qui ne sont pas adéquates.

1.26 Je formule également deux commentaires. L'un se réfère à une dette non comptabilisée relativement aux revenus de transfert du gouvernement du Canada. L'autre est pour signaler que le gouvernement applique certaines conventions qui diffèrent des principes comptables généralement reconnus (PCGR), énoncés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

1.27 Ces restrictions et commentaires m'ont amené à formuler une remarque importante dans mon rapport à l'Assemblée nationale. Il m'apparaît en effet essentiel que les états financiers consolidés soient préparés selon des conventions comptables appropriées et que la comptabilité gouvernementale soit des plus rigoureuses pour que le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* s'avère un indicateur fiable quant à l'atteinte de cet équilibre, car tel est l'objectif de la loi. Or, mes travaux révèlent que les pratiques actuelles ne sont pas pleinement satisfaisantes à ces égards. Dans la réalité, force est de constater que, en ce qui a trait à l'année financière terminée le 31 mars 2005, les finances publiques du Québec ne sont pas en équilibre budgétaire.

1.28 Lors du dépôt des Comptes publics, j'ai rencontré les membres de la Commission de l'administration publique de même que ceux de la Commission des finances publiques, réunis en séance de travail. À cette occasion, je leur ai présenté et expliqué les résultats de ma vérification. De plus, je leur ai fait part de l'invitation faite au gouvernement d'adopter une approche plus rigoureuse dans sa reddition de comptes en la matière.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.29 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.30 Le **chapitre 2** a pour objet l'**inspection des aliments**. Il est essentiel d'avoir un système pour gérer adéquatement les risques, puisque quelque 1000 cas de toxi-infections alimentaires surviennent chaque année. La sécurité des aliments est sans contredit un sujet d'actualité et les consommateurs expriment de plus en plus d'attentes à ce propos. Cette activité est assurée par le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, une unité administrative du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Celui-ci délègue cette tâche à la Ville de Montréal pour les établissements de détail et de restauration situés sur son territoire.

1.31 Je constate que l'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité, mais dont l'application comporte des lacunes. Il existe en effet des différences appréciables entre les façons de faire du Centre et celles de la Ville. Par exemple, en raison de ces disparités, celle-ci aurait à réaliser presque deux fois plus d'inspections servant à évaluer le niveau de risque des établissements que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. Je relève également des pratiques variables au sein des directions régionales dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités que j'ai vérifiées.

1.32 Les fréquences établies pour mener les interventions ne sont pas toujours respectées et j'observe des retards parfois importants. La productivité du personnel n'a pas été examinée, malgré des écarts notables entre les régions quant au temps consacré aux inspections. La supervision des résultats d'inspection présente aussi des déficiences. Par ailleurs, comme le Centre ne connaît pas le détail du coût d'inspection selon chaque type d'interventions, il lui est difficile de savoir s'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville. Enfin, je note que certains renseignements, qui aideraient le lecteur à mieux juger de la performance du Centre en matière d'inspection des aliments, sont absents du rapport annuel de gestion.

1.33 Ces lacunes ne sont pas sans effet. D'abord, le Centre n'a pas l'assurance que sa méthodologie est suivie uniformément sur tout le territoire. Ensuite, il peut difficilement apprécier la qualité des résultats d'inspection au regard de l'application de la méthodologie. Je conclus que le Centre n'a pas toute l'information nécessaire pour évaluer si les objectifs visés par l'approche retenue – basée sur les risques – sont atteints, et ce, avec économie et efficience.

1.34 Le **chapitre 3**, quant à lui, rapporte le fruit d'une vérification concernant la **gestion des projets immobiliers**. Celle-ci est une activité importante du réseau de la santé et des services sociaux. En effet, au cours des quatre dernières années, des sommes totalisant 1,2 milliard de dollars ont été investies dans la réalisation de 74 projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars.

1.35 Mes travaux révèlent que, pour les neuf projets examinés, les coûts réels dépassent ceux prévus au départ et que des changements surviennent tout au long de leur mise en œuvre. Les causes sont multiples : mauvaise définition des besoins des établissements ; utilisation d'estimations de coûts incomplètes ; analyse insuffisante des risques ; ajout de travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas indispensables à la réalisation des projets prévus au départ ; estimations de coûts qui ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

1.36 Pareils constats doivent susciter des gestes concrets de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux, des agences de la santé et des services sociaux, de la Corporation d'hébergement du Québec et des établissements. Il faut apporter des modifications au processus d'acheminement et d'approbation des projets pour le rendre plus efficient et efficace. Une planification à long terme doit en être

la base et les rôles des acteurs doivent être clairement définis et coordonnés. En outre, la nomination d'un gestionnaire de projet qui répondra du respect des budgets, des échéances et des besoins déterminés au départ doit être prévue.

1.37 Il faudra aussi dresser un portrait des projets immobiliers réalisés et en rendre compte afin de permettre l'appréciation de la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de circonscrire les améliorations à apporter à cet égard.

1.38 Le **chapitre 4** porte sur la **réforme cadastrale**. Le cadastre se veut une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent. En 1985, le gouvernement a autorisé cette réforme étant donné que le cadastre rendait fidèlement à peine 50 p. cent des 3 500 000 propriétés. Il a alors confié la responsabilité de la réaliser au ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Après des débuts laborieux, le projet a été réévalué et, au printemps 1992, on a permis que la réforme se poursuive. Le ministère prévoyait à ce moment que les travaux s'échelonneraient sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteraient 508 millions de dollars. Actuellement, le ministère estime que les travaux se termineront en 2021 et que les coûts atteindront 980 millions de dollars.

1.39 Je constate que, depuis sa relance en 1992, ce projet n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Ainsi, on n'a pas élaboré de plan de gestion des risques; de plus, les coûts de 1992, soit 508 millions de dollars, étaient sous-évalués de 41 p. cent. Quant aux coûts actuels, je note qu'ils sont sous-évalués de 6 p. cent et qu'ils devraient être de 1,038 milliard de dollars. Par ailleurs, le ministère ne dispose pas d'information détaillée pour expliquer l'écart entre le budget initial de 508 millions et sa dernière estimation de 980 millions.

1.40 Ma vérification révèle également que le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser une rénovation cadastrale de qualité, mais qu'il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. D'autre part, j'observe que, depuis 2000-2001, une seule soumission a été présentée pour la presque totalité des appels d'offres. Il y a donc quasi-absence de concurrence et celle-ci s'explique en partie par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. J'invite le ministère à envisager d'autres façons de faire pour favoriser la concurrence.

1.41 Enfin, la reddition de comptes ne permet pas aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet. Depuis 2001, le Secrétariat du Conseil du trésor n'exige plus de reddition de comptes annuelle sur les coûts et le déroulement du projet. Quant au rapport annuel de gestion du ministère, il contient peu d'information à l'égard de la réforme et on ne peut apprécier la performance de l'entité. Je conclus en mentionnant que les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. À mon avis, le ministère se doit de procéder sans délai à une analyse du projet afin d'apporter les correctifs requis, analyse qu'il a amorcée tout dernièrement.

1.42 Pour ce qui est du **chapitre 5**, il livre les résultats de deux **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux tandis que le deuxième porte sur l'administration de l'impôt des particuliers.

1.43 Viennent ensuite, dans le **chapitre 6**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de deux entités : le Comité Centraide – secteurs public et parapublic et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

1.44 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Le rapport relatif à une vérification menée à la demande du gouvernement constitue la première. Ce rapport a été déposé distinctement à l'Assemblée nationale en décembre 2005. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport spécial à l'Assemblée nationale portant sur l'attribution d'une subvention à la vie associative par le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*. L'**annexe B** reprend mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005*. Quant à l'**annexe C**, elle contient des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2005 à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.45 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.46 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.47 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre

2

Inspection des aliments

Vérification menée auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
RECOMMANDATIONS	2.11
VUE D'ENSEMBLE	
Rôles et responsabilités	2.12
Processus d'inspection	2.21
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.29
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.32
Charge de risque et fréquence d'inspection	2.35
Méthodologie	2.36
Respect des fréquences d'inspection	2.47
Nouveaux établissements	2.53
Abattoirs exemptés de permis	2.59
Productivité du personnel	2.66
Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats	2.73
Formation du personnel et harmonisation du travail	2.74
Supervision des résultats d'inspection	2.81
Suivi des correctifs	2.87
Mesures coercitives	2.92
Rappels alimentaires	2.99
Traitement des plaintes	2.104
Gestion des ententes	
Ville de Montréal	2.109
Gouvernement fédéral	2.111
Coût des services d'inspection	2.112
Reddition de comptes sur les activités d'inspection	2.118
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Ressources financières et humaines affectées aux activités d'inspection (période concernée : 2001-2002 à 2004-2005)	
Annexe 3 – Comparaison avec d'autres administrations	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Sigles utilisés dans ce chapitre

DISR	Direction de l'inspection et des services régionaux	IBR	Inspection basée sur l'évaluation des risques
ETC	Équivalent temps complet	SNIP	Situation nécessitant une intervention prioritaire

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Benoît Azodjilande
Anne DeBlois
Guy Desrosiers
Lise Germain
Marthe Gonthier
Marise Simard
Martin St-Louis

2.1 L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. C'est le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, unité administrative du ministère, qui assume cette tâche. Pour les établissements de détail et de restauration situés sur le territoire de la Ville de Montréal, le ministère délègue cette même tâche à la Ville.

2.2 Le Centre a pour mission de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale en exerçant une surveillance de toute la chaîne bioalimentaire. L'inspection des aliments constitue l'un des éléments de cette surveillance. Le Centre a la responsabilité de visiter les établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité[1] des aliments, la salubrité et l'hygiène. Les établissements visés sont ceux des producteurs agricoles, des propriétaires d'abattoirs, des transformateurs alimentaires, des distributeurs, des grossistes ainsi que des détaillants et des restaurateurs. De plus, le Centre donne suite aux diverses plaintes et aux signalements reçus relativement aux toxi-infections alimentaires[2] et à la salubrité des établissements. Certains aliments peuvent aussi être retirés du marché.

2.3 Outre le Centre et la Ville de Montréal, le gouvernement fédéral joue un rôle dans l'inspection des aliments au Québec; il possède un pouvoir à cet égard pour ce qui est des établissements québécois qui sont engagés dans des activités interprovinciales ou internationales en matière d'aliments. Les responsabilités du gouvernement fédéral et de la Ville sont encadrées par des ententes signées avec le ministère.

2.4 La méthode d'inspection adoptée par le Centre est basée sur l'évaluation des risques, c'est-à-dire la probabilité qu'un établissement soit lié à une toxi-infection alimentaire. Cette méthode lui permet de recenser les facteurs à maîtriser et de classer chaque établissement inspecté dans une des catégories de risque prédéterminées (nous appellerons les inspections basées sur l'évaluation des risques « inspections IBR »). La catégorie de risque attribuée à un établissement reflète sa situation au moment de la visite; elle indique dans quel délai doit se faire la prochaine inspection IBR.

2.5 La présente vérification avait pour but d'apprécier si la méthodologie élaborée par le Centre tient compte des risques rattachés à la sécurité des aliments. Nous cherchions également à nous assurer que cette méthodologie est mise en œuvre, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience. Nous avons mené nos travaux auprès du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, notamment dans deux directions régionales, ainsi qu'auprès de la Ville de Montréal. Ils ont porté principalement sur les activités réalisées entre 2002-2003 et 2005-2006.

1. L'innocuité se définit comme suit : « Caractère, qualité de ce qui n'est pas nuisible, toxique ou nocif ».
2. Une toxi-infection alimentaire est un ensemble de symptômes de nature infectieuse, toxique ou allergique, causée par la consommation d'aliments ou d'eau.

2.6 L'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité. Selon divers intervenants du domaine, l'approche élaborée par le Centre est adéquate pour gérer ces risques. Toutefois, des différences appréciables existent entre ce dernier et la Ville dans l'application de cette méthodologie, particulièrement en ce qui a trait au classement d'un établissement dans une catégorie de risque et à la fréquence des inspections. En raison de ces disparités, le nombre d'inspections IBR à réaliser par la Ville est presque deux fois plus élevé que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. On relève aussi des pratiques variables au sein des directions régionales dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités d'inspection.

2.7 Par ailleurs, les fréquences établies par le Centre et la Ville ne sont pas toujours respectées et des retards importants sont parfois observés. De plus, il arrive que des nouveaux établissements ne soient pas inspectés promptement.

2.8 La productivité du personnel n'a pas été examinée, malgré des écarts notables entre les régions quant au temps consacré aux inspections. Par exemple, pour des établissements dont les activités sont de nature similaire, la durée moyenne des inspections faites par certains points de service peut être jusqu'à trois fois plus élevée que celle enregistrée par d'autres. La supervision des résultats d'inspection présente également des déficiences. En outre, le suivi des correctifs que les exploitants doivent apporter à la suite des lacunes constatées est souvent effectué dans des délais qui dépassent ceux prévus. Le recours aux mesures coercitives est variable, de sorte que le traitement uniforme des établissements sur l'ensemble du territoire québécois n'est pas assuré.

2.9 Quant au respect des ententes signées avec la Ville ou le gouvernement fédéral, la gestion du Centre comporte des lacunes. De plus, celui-ci ne connaît pas le détail du coût des inspections selon chaque type d'interventions. Il lui est donc difficile de savoir s'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville et, dans le cas des accords négociés avec le fédéral, si des sommes sont à recouvrer par l'une ou l'autre des parties.

2.10 Enfin, au chapitre de la reddition de comptes, l'analyse du rapport annuel de gestion du Centre fait ressortir l'absence de certaines informations qui permettraient une meilleure évaluation de sa performance au regard des activités d'inspection.

RECOMMANDATIONS

2.11 Nous avons recommandé au ministère

Charge de risque et fréquence d'inspection

Méthodologie

- **de documenter adéquatement les changements relatifs à la fréquence des inspections sur tout le territoire;**

- de procéder à une analyse continue des données pour gérer efficacement les changements apportés à sa méthodologie;
- de veiller à ce que les charges de risque de chacune des catégories et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire;

Respect des fréquences d'inspection

- de mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection sont respectées sur tout le territoire;
- d'analyser la situation relative aux inspections effectuées avant la date prévue selon la méthodologie et de prendre des mesures appropriées, s'il y a lieu;

Nouveaux établissements

- d'inspecter le plus rapidement possible un nouvel établissement, en observant à tout le moins le délai maximal qu'il a fixé à cet égard, et de s'assurer que la procédure concernée est suivie sur tout le territoire;

Abattoirs exemptés de permis

- de s'assurer que les inspections basées sur l'évaluation des risques menées auprès des abattoirs exemptés de permis ainsi que les activités de surveillance destinées aux bovins, instaurées par le gouvernement fédéral, sont effectuées lorsqu'il y a abattage;
- de respecter la périodicité des activités de surveillance dont la réalisation est convenue avec le gouvernement fédéral et de vérifier que les exploitants exercent l'ensemble des contrôles prévus dans la directive du Centre à ce propos;

Productivité du personnel

- d'analyser la productivité du personnel chargé de réaliser les inspections pour évaluer si des gains sont possibles et de prendre des mesures appropriées, le cas échéant;
- de tenir compte des résultats de cette analyse lors de la détermination de ses besoins concernant le personnel inspecteur;

Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats

Formation du personnel et harmonisation du travail

- d'exercer un suivi approprié quant aux activités de formation offertes aux inspecteurs;

- de s'assurer que son processus d'harmonisation est appliqué sur tout le territoire, de prendre des mesures pour réduire les divergences d'interprétation et d'effectuer un suivi adéquat en la matière;

Supervision des résultats d'inspection

- d'exercer une supervision appropriée concernant les résultats d'inspection en instaurant, sur tout le territoire, un processus structuré de contrôle a posteriori;

Suivi des correctifs

- de s'assurer que sa procédure relative aux situations nécessitant une intervention prioritaire est mise en œuvre uniformément sur tout le territoire;
- de prendre les moyens pour que le suivi des correctifs soit fait avant l'expiration des délais accordés, et ce, sur tout le territoire;

Mesures coercitives

- d'analyser l'application des mesures coercitives et, s'il y a lieu, d'élaborer des lignes directrices à cet égard;

Rappels alimentaires

- de veiller à ce que la procédure relative à la vérification de l'efficacité des rappels alimentaires soit suivie et que cette vérification s'effectue de la façon la plus économique et efficiente possible sur tout le territoire;

Traitement des plaintes

- de s'assurer que les plaintes sont traitées dans les délais prévus, particulièrement celles qui ont trait à la santé et aux toxi-infections alimentaires, et ce, sur tout le territoire;

Gestion des ententes

- de veiller à ce que les ententes conclues avec la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral soient entièrement respectées;
- de s'assurer qu'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville de Montréal;
- d'établir, dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral, si des sommes doivent être recouvrées par une partie à la suite d'activités réalisées pour le compte de l'autre et, le cas échéant, de prendre les moyens pour que les montants dus soient versés;

Reddition de comptes sur les activités d'inspection

- **de faire en sorte que sa reddition de comptes concernant l'inspection des aliments soit adéquate et présente toute l'information requise pour bien évaluer sa performance en la matière. À cette fin, nous lui avons notamment recommandé**
  - **pour tous les indicateurs, d'inclure les résultats de la Ville de Montréal;**
  - **de se doter d'indicateurs et de cibles recouvrant l'ensemble des activités visées.**

VUE D'ENSEMBLE

Rôles et responsabilités

2.12 L'inspection des aliments est une responsabilité dévolue au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Celui-ci délègue cette tâche à la Ville de Montréal pour les établissements de détail et de restauration situés sur son territoire.

2.13 C'est le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, unité administrative du ministère, qui assume cette responsabilité. Agence créée en 2001 en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, le Centre gère son propre budget et effectue une reddition de comptes distincte. Il a pour mission de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale en exerçant une surveillance de toute la chaîne bioalimentaire. L'inspection des aliments constitue l'un des éléments de cette surveillance.

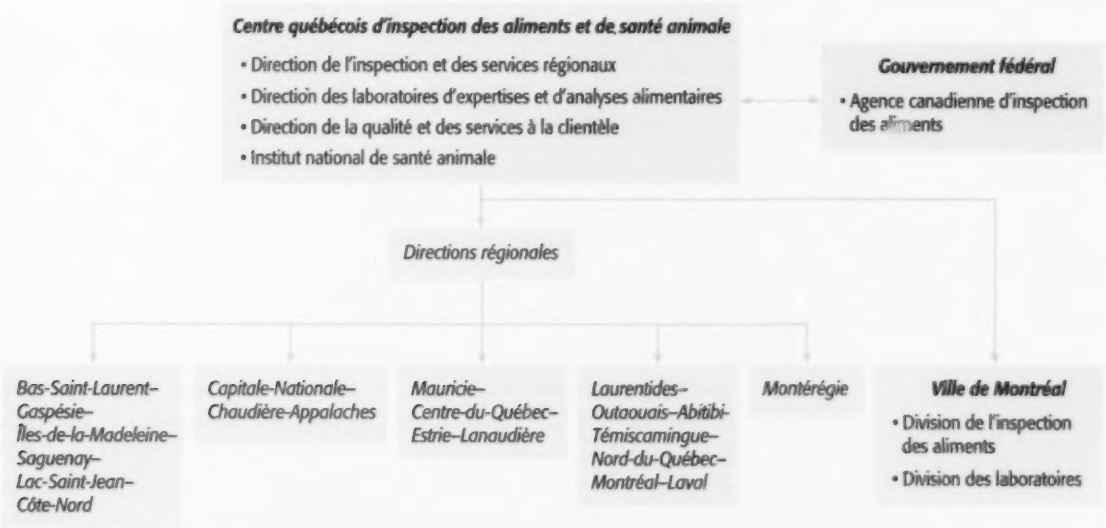
2.14 Par ailleurs, le Centre assume sa mission au moyen d'autres activités: il délivre des permis d'exploitation à des établissements alimentaires; il dirige des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires où sont vérifiés des aliments et assure le suivi des maladies d'origine alimentaire; il contribue à la mise en place de mécanismes de traçabilité des animaux et des aliments; il exerce une veille continue en ce qui a trait aux maladies d'origine animale grâce à ses programmes de surveillance et à ses laboratoires de pathologie; il informe et sensibilise le public quant aux normes d'hygiène et de salubrité.

2.15 Le pouvoir d'inspecter les aliments émane de la *Loi sur les produits alimentaires*. De fait, le Centre a la responsabilité de visiter les établissements alimentaires pour vérifier l'innocuité des aliments, la salubrité et l'hygiène. Les établissements visés sont ceux des producteurs agricoles, des propriétaires d'abattoirs, des transformateurs alimentaires, des distributeurs, des grossistes ainsi que des détaillants et des restaurateurs. De plus, le Centre donne suite aux diverses plaintes et aux signalements reçus relativement aux toxi-infections alimentaires et à la salubrité des établissements. Certains aliments peuvent aussi être retirés du marché. Le Centre a également comme responsabilité d'aviser la population dans les meilleurs délais lorsque des risques importants pour la santé sont décelés.

2.16 Outre le Centre et la Ville de Montréal, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, joue un rôle dans l'inspection des aliments au Québec. Les responsabilités de l'Agence et de la Ville sont encadrées par des ententes signées avec le ministère. La figure 1 présente les divers acteurs en la matière.

FIGURE 1

ENTITÉS PARTICIPANT À L'INSPECTION DES ALIMENTS



2.17 La Direction de l'inspection et des services régionaux (DISR) est responsable des travaux d'inspection menés par cinq directions régionales, qui comptent 46 points de service au total; elle établit aussi les normes à cet égard et offre du soutien relativement à leur application. La DISR est appuyée par la Direction des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires, qui effectue des analyses chimiques et microbiologiques d'aliments, notamment à partir d'échantillons prélevés par les inspecteurs.

2.18 Quant au gouvernement fédéral, il possède également un pouvoir d'inspection à l'égard d'établissements québécois qui sont engagés dans des activités interprovinciales ou internationales en matière d'aliments. Étant donné que les deux ordres de gouvernement peuvent intervenir dans ces établissements, des ententes[3] ont été signées entre l'Agence canadienne d'inspection des aliments et

3. Des ententes ont été signées, entre autres, pour les secteurs du lait, des fruits et légumes, des viandes comestibles, des produits marins de même que pour celui de la vente au détail et de la restauration.

le ministère, notamment pour éviter un chevauchement. Ils se partagent donc ceux qu'il leur faut visiter et chacun procède à des inspections selon ses propres règles tout en s'assurant, s'il y a lieu, de satisfaire aux exigences particulières de l'autre partie. De plus, ces ententes permettent de coordonner les interventions en cas de rappels d'aliments ou lors du traitement des plaintes et elles prévoient des mécanismes d'échange d'information. Chaque partie assume le coût des inspections qu'elle réalise.

2.19 Pour mener l'ensemble de ses activités, le Centre disposait en 2005-2006 d'un budget de près de 50 millions de dollars, incluant les 3,7 millions versés à la Ville de Montréal. Ce budget comprenait également des subventions de l'ordre de 17,4 millions de dollars pouvant être accordées par le Centre, notamment pour la gestion de la santé animale. Ce dernier comptait sur un effectif de quelque 455 équivalents temps complet (ETC). Le tableau 1 donne les prévisions relatives aux dépenses de même que le nombre d'employés affectés spécifiquement à l'inspection des aliments, tant pour le Centre que pour la Ville de Montréal. Notons que les données concernant celle-ci se réfèrent à la période visée par son exercice, lequel s'est terminé le 31 décembre 2005.

TABLEAU 1

RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES AFFECTÉES AUX ACTIVITÉS D'INSPECTION (2005-2006)

	Dépenses (en millions de dollars)	Nombre d'ETC
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale		
Direction de l'inspection et des services régionaux	14,2	263*
(inspecteurs et chefs d'équipe)	–	(187)**
Direction des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires	4,0	70
Ville de Montréal		
Division de l'inspection des aliments	3,2***	41*
(inspecteurs)	–	(28)
Division des laboratoires	0,5***	6

* Les ETC se rapportant à la DISR du Centre et à la Division de l'inspection des aliments de la Ville comprennent les inspecteurs et les chefs d'équipe.

** Les données permettant d'établir le nombre d'inspecteurs et de chefs d'équipe en ETC ne sont pas disponibles. Les chiffres présentés correspondent au nombre d'inspecteurs en poste à la fin de l'année.

*** Les sommes attribuées à la Ville sont celles prévues dans l'entente signée avec le ministère pour les années 2004 à 2006.

Sources : Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, Ville de Montréal.

2.20 Le lecteur trouvera à l'annexe 2 ces informations pour la période de 2001-2002 à 2004-2005.

Processus d'inspection

2.21 Pour garantir l'innocuité des aliments, le Centre juge primordiale la participation des entreprises bioalimentaires au processus de maîtrise du risque associé à leur établissement en matière de santé. Les diverses activités d'inspection visent notamment à responsabiliser davantage les gestionnaires et les manipulateurs d'aliments. Elles contribuent, entre autres, à les informer des différentes façons de gérer leurs risques.

2.22 La méthode d'inspection adoptée par le Centre en 1996 est basée sur l'évaluation des risques, c'est-à-dire la probabilité qu'un établissement soit lié à une toxi-infection alimentaire. Cette méthode lui permet de recenser les facteurs à maîtriser et de classer chaque établissement inspecté dans une des catégories de risque prédéterminées (rappelons que le terme « inspection IBR » renvoie à l'inspection basée sur l'évaluation des risques). Il existe cinq catégories de risque : faible, faible-moyen, moyen, moyen-élevé et élevé. Environ 5 p. cent des établissements inspectés par le Centre figurent dans les deux dernières catégories.

2.23 En se basant sur les toxi-infections alimentaires déclarées en 2004-2005, le Centre a établi qu'il est 44 fois plus risqué de consommer des produits alimentaires provenant d'un établissement à risque élevé que de le faire lorsque l'établissement présente un risque faible. Le Centre souhaite donc, notamment par la formation et la sensibilisation, amener le plus d'établissements possible se situant au niveau supérieur de l'échelle (risques moyen-élevé et élevé) à exercer un meilleur contrôle et, ainsi, à abaisser leur niveau de risque.

Fréquence d'inspection : de 3 à 36 mois, selon la catégorie de risque.

2.24 La catégorie de risque attribuée à un établissement reflète sa situation au moment de la visite et elle indique dans quel délai doit se faire la prochaine inspection IBR. La fréquence d'inspection est de 3 à 36 mois, selon la catégorie. Certains établissements, tels que les entreprises de distribution et de transport de même que les entrepôts, sont plutôt soumis à une fréquence d'inspection fixe, qui est de 36 mois.

2.25 Le rythme des inspections est modulé en fonction des priorités. En effet, le Centre accorde une priorité d'intervention à l'inspection permanente[4], au traitement des cas de toxi-infections alimentaires et des plaintes ainsi qu'au suivi des correctifs lorsque des établissements présentent des situations de non-conformité jugées à risque pour la santé. Il entend s'assurer que des actions adéquates sont mises en œuvre dans les délais prévus. De plus, il réalise des prélèvements d'aliments dans le cadre de programmes de surveillance.

2.26 Si les corrections attendues ne sont pas apportées par l'exploitant, des mesures coercitives peuvent être prises. Ces mesures vont d'un avis de non-conformité à un constat d'infraction donnant lieu à une amende[5], à la fermeture temporaire de l'établissement, voire à la suspension ou à l'annulation du permis.

4. L'inspection permanente consiste en une surveillance continue des activités d'abattage.

5. La *Loi sur les produits alimentaires* prévoit qu'une amende variant de 250 à 15 000 dollars peut être imposée dans le cas d'une première offense et que, en cas de récidive, elle peut aller de 750 à 45 000 dollars.

2.27 Le tableau 2 présente, pour 2004-2005, le nombre d'établissements visés par l'inspection des aliments, l'ampleur des activités réalisées à cet égard et les actions coercitives y afférentes.

TABLEAU 2

BILAN DES ACTIVITÉS D'INSPECTION (2004-2005)

	Total	Centre	Ville de Montréal
Établissements visés par l'inspection des aliments	**65 971**	53 762	12 209
Visites d'inspection réalisées* (inspections IBR, suivi des correctifs, traitement de plaintes, vérification de rappels, etc.)	**76 474**	46 931	29 543
Inspection permanente (en heures)	**28 686**	28 686	s.o.
Toxi-infections alimentaires	**1 107**	817	290
Plaintes traitées	**4 593**	2 955	1 638
Produits rappelés (par le Centre ou l'Agence canadienne d'inspection des aliments)	**144**	144	s.o.**
Échantillons prélevés	**24 197**	17 486	6 711
Séances de sensibilisation aux bonnes pratiques de manipulation d'aliments	**329**	276	53
Situations nécessitant une intervention prioritaire (SNIP)	**9 505**	9 505	s.o.
Avis de non-conformité transmis	**11 117**	4 281	6 836
Constats et rapports d'infraction produits	**751**	597	154
Condamnations prononcées	**803**	657	146
Amendes (en dollars)	**569 470**	378 320	191 150

* Les visites d'inspection réalisées comprennent environ 40 000 inspections soit IBR, soit à fréquence fixe.

** La Ville peut entreprendre le processus de rappel d'un produit, mais c'est le Centre ou l'Agence canadienne d'inspection des aliments qui en est responsable.

Sources : Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, Ville de Montréal.

2.28 Il est essentiel d'avoir un système d'inspection des aliments qui permet de gérer les risques, puisque le Centre et la Ville de Montréal interviennent chaque année pour environ 1 000 toxi-infections alimentaires (parmi les bactéries souvent signalées, il y a *E. coli* O157:H7 et les salmonelles). En outre, la sécurité des aliments est un sujet d'actualité et les consommateurs expriment de plus en plus d'attentes à ce propos.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.29 La présente vérification a porté sur l'inspection des aliments, l'un des éléments de surveillance de la chaîne bioalimentaire. Nous n'avons pas traité des autres éléments concernés, tels ceux qui sont relatifs à la santé animale, à la traçabilité

et à la gestion des activités des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires. Nos travaux ne visaient pas non plus à évaluer la qualité technique des inspections. Nous voulions plutôt apprécier si la méthodologie élaborée par le Centre tient compte des risques rattachés à la sécurité des aliments. Nous cherchions enfin à nous assurer que cette méthodologie est mise en œuvre, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation propres à cette mission.

2.30 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et, plus particulièrement, auprès du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale. Ces travaux se sont déroulés notamment dans deux directions régionales du Centre ainsi qu'auprès de la Ville de Montréal. Pour cette dernière, nous avons limité notre vérification aux responsabilités qu'elle assume pour le compte du ministère.

2.31 Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées entre 2002-2003 et 2005-2006. Toutefois, certains commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures à cette période. Nos travaux se sont étendus de novembre 2005 à avril 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Méthodologie adéquate, mais lacunes relatives à son application.

2.32 L'inspection des aliments est effectuée à l'aide d'une méthodologie qui tient compte des risques liés à leur sécurité. Selon divers intervenants du domaine, l'approche élaborée par le Centre est adéquate pour gérer ces risques. Toutefois, des différences appréciables existent entre ce dernier et la Ville de Montréal dans l'application de cette méthodologie, particulièrement en ce qui a trait au classement d'un établissement dans une catégorie de risque et à la fréquence des inspections. En raison de ces disparités, le nombre d'inspections IBR à réaliser par la Ville est presque deux fois plus élevé que si la méthodologie du Centre à cet égard était appliquée. On relève aussi des pratiques variables au sein des directions régionales dans l'organisation et la conduite de l'ensemble des activités d'inspection.

2.33 Par ailleurs, les fréquences établies par le Centre et la Ville ne sont pas toujours respectées et des retards importants sont parfois observés. De plus, la productivité du personnel n'a pas été examinée. La supervision des résultats d'inspection présente également des déficiences. Enfin, certains renseignements sont absents du rapport annuel de gestion du Centre ; ils aideraient le lecteur à mieux juger de sa performance en matière d'inspection des aliments.

2.34 Ces lacunes ne sont pas sans effet. D'abord, le Centre n'a pas l'assurance que sa méthodologie est appliquée avec uniformité sur tout le territoire. Ensuite, il lui est difficile d'apprécier adéquatement la qualité des résultats d'inspection au regard de l'application de la méthodologie. Il n'a donc pas toute l'information nécessaire pour évaluer si les objectifs visés par l'approche retenue – basée sur les risques – sont atteints, et ce, de manière économique et efficiente.

Charge de risque et fréquence d'inspection

2.35 Dans la méthodologie, une charge de risque est attribuée à chacun des établissements. Cette unité de mesure sert ensuite à les départager en cinq catégories. Plus le pointage est élevé, moins l'établissement maîtrise les risques liés à la sécurité des aliments et plus ceux-ci sont élevés pour la population. Comme nous l'avons déjà mentionné, la fréquence des inspections est déterminée en fonction des catégories. Il revient au Centre de veiller à ce que sa méthodologie soit appliquée sur tout le territoire du Québec, incluant la Ville de Montréal.

Méthodologie

2.36 Au fil du temps, il s'est avéré difficile pour le Centre d'effectuer l'ensemble des inspections IBR et à fréquence fixe en respectant les délais prévus selon la méthodologie. Dans cet état de choses, il a réalisé une analyse l'amenant à changer, en septembre 2005, les fréquences en vigueur depuis 1998, sans modifier les charges de risque correspondantes. Le tableau 3 donne les fréquences cibles actuelles et celles en vigueur avant septembre 2005.

TABLEAU 3

FRÉQUENCES CIBLES D'INSPECTION (en mois)

	Catégories de risque					Fréquences fixes	
	Faible	Faible-moyen	Moyen	Moyen-élevé	Élevé	Distribution et entrepôts	Transport alimentaire
Fréquences actuelles	36*	36*	12	6	3	36	36
Fréquences en vigueur avant septembre 2005	24	21	9	6	3	24	36

* Pour les fermes laitières, la fréquence est établie à 24 mois.

Changements de fréquences basés sur une analyse partielle.

2.37 Les travaux du Centre indiquaient que la durée maximale acceptable entre deux inspections IBR pouvait atteindre 36 mois, sous certaines conditions. La détermination des nouvelles fréquences s'appuyait surtout sur des statistiques internes quant à la capacité des établissements à se maintenir dans le temps au sein des catégories de risque faible et faible-moyen. À notre avis, la révision des fréquences a reposé sur une analyse partielle de la situation.

2.38 Ainsi, avant de modifier les fréquences d'inspection, le Centre n'a pas examiné la productivité des inspecteurs pour voir si des améliorations étaient possibles à ce chapitre. De plus, des conditions associées à l'augmentation des intervalles n'ont pas été observées. Notamment, le Centre n'a pas mis en place un système d'analyse continue des données recouvrant l'ensemble des activités d'inspection afin d'exercer le suivi efficace de celles-ci. Ajoutons que le plan de résorption des

retards, produit récemment, ne tient pas compte de la fréquence limite de 36 mois, puisque le délai toléré entre deux inspections IBR peut aller jusqu'à cinq ans pour un établissement qui se situe dans les catégories de risque faible et faible-moyen.

2.39 Par ailleurs, le Centre a documenté l'analyse des pratiques de deux pays, soit le Royaume-Uni et les États-Unis. Il s'est référé à celui où l'on constatait les plus longs délais, soit le Royaume-Uni, pour appuyer ses décisions sur les fréquences limites, vu les similitudes entre leur système d'inspection respectif. Toutefois, rien ne démontre qu'il a considéré les fréquences en vigueur dans les autres provinces canadiennes où, en général, le délai maximal suggéré est de 12 mois; notons qu'il existe des différences méthodologiques dans les approches préconisées. Le lecteur trouvera, à l'annexe 3, une comparaison avec d'autres administrations en ce qui a trait aux pratiques liées à l'inspection des aliments.

2.40 Quant à la Ville de Montréal, elle a révisé ses fréquences d'inspection de même que le pointage relatif à la charge de risque à trois reprises depuis 1997. Ces changements étaient notamment motivés par la difficulté à effectuer l'ensemble des inspections dans les délais prévus. À l'instar du Centre, la Ville n'a pas examiné au préalable la productivité des inspecteurs. De plus, ses travaux d'analyse n'ont pas donné lieu à une comparaison avec d'autres administrations.

2.41 Le Centre et la Ville ont donc cheminé en parallèle, chacun menant sa propre réflexion, de sorte que certains des éléments analysés ne sont pas les mêmes ou n'ont pas été regardés sous le même angle.

Charges de risque et fréquences d'inspection : différences entre le Centre et la Ville.

2.42 Dans les faits, il existe des différences importantes entre la Ville de Montréal et le reste de la province quant aux charges de risque et aux fréquences cibles d'inspection. Le tableau 4 dresse, pour les établissements soumis aux inspections IBR, un bilan de la situation actuelle à ces égards. En outre, on y précise le pourcentage d'établissements faisant partie de chaque catégorie en décembre 2005.

TABLEAU 4

CHARGES DE RISQUE ET FRÉQUENCES CIBLES D'INSPECTION

	Charges de risque (en pointage)		Établissements (en pourcentage)			Fréquences cibles (en mois)	
	Centre	Ville de Montréal	Centre		Ville de Montréal	Centre	Ville de Montréal
Catégories de risque			Tous les secteurs	Vente au détail et restauration	Vente au détail et restauration		
Faible	0 à 100	1 à 50,0	35,7	28,3	14,1	36*	24
Faible-moyen	101 à 200	50,1 à 104,0	34,1	35,1	11,8	36*	18
Moyen	201 à 600	104,1 à 251,0	25,5	30,8	48,2	12	12
Moyen-élevé	601 à 1 300	251,1 à 629,9	3,7	4,6	18,8	6	6
Élevé	Plus de 1 300	630 ou plus	1,0	1,2	7,1	3	3

* Pour les fermes laitières, la fréquence est établie à 24 mois.

2.43 Mentionnons toutefois que, si les établissements visités par la Ville étaient répartis en fonction des charges de risque utilisées par le Centre, les pourcentages ayant trait à la vente au détail et à la restauration seraient relativement semblables.

2.44 En raison des disparités mentionnées précédemment, la Ville aurait à effectuer presque deux fois plus d'inspections IBR que si les charges de risque et les fréquences du Centre étaient appliquées. Ainsi, des risques d'envergure comparable n'impliquent pas le même niveau d'intervention partout au Québec; certains établissements sous la responsabilité de la Ville font l'objet d'inspections plus nombreuses. Par exemple, un établissement dont la charge de risque se situerait entre 105 et 200 serait inspecté chaque année s'il était exploité à Montréal, mais uniquement tous les trois ans s'il était situé ailleurs au Québec.

2.45 Enfin, puisque le Centre vise à responsabiliser les établissements en matière de sécurité des aliments, il examine l'opportunité de coordonner ses activités d'inspection avec celles déjà effectuées par certaines entreprises du secteur privé pour contrôler leurs risques. En effet, il étudie avec l'industrie la possibilité d'instaurer un programme afin de reconnaître l'atteinte, par l'ensemble des établissements faisant des affaires sous la même enseigne, de niveaux supérieurs de responsabilisation. Ce programme ferait appel à un système de contrôle de l'innocuité que les entreprises auraient elles-mêmes élaboré et implanté et que le Centre aurait d'abord validé. Les critères seraient basés sur l'approche HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point)[6], adaptée aux caractéristiques du secteur visé. Le Centre pourrait envisager d'allonger le délai entre les inspections pour les établissements présentant un niveau de risque inférieur et participant au programme.

2.46 Nous avons recommandé au ministère

- **de documenter adéquatement les changements relatifs à la fréquence des inspections sur tout le territoire;**
- **de procéder à une analyse continue des données pour gérer efficacement les changements apportés à sa méthodologie;**
- **de veiller à ce que les charges de risque de chacune des catégories et les fréquences d'inspection soient uniformes sur tout le territoire.**

Respect des fréquences d'inspection

On accuse des retards parfois importants.

2.47 Bien qu'en 2005 les délais entre les inspections aient été augmentés, les nouvelles fréquences en vigueur ne sont pas toujours respectées. En décembre 2005, pour le Centre, la proportion des établissements visés atteignait 20 p. cent; pour la Ville, elle se chiffrait à 26 p. cent (selon ses charges de risque et ses fréquences). Les retards sont parfois importants. Notons que, selon les données se rapportant à quelques autres administrations, les fréquences en matière d'inspection ne sont pas systématiquement observées.

6. Système internationalement reconnu de détermination des risques, basé sur la maîtrise des points critiques en matière de sécurité des aliments.

2.48 Le tableau 5 illustre l'ampleur des inspections en retard à l'échelle du Québec. Les données concernant le Centre montrent la situation avant et après la révision de septembre 2005 ainsi que celle qui avait cours en décembre 2005. Pour ce qui est de la Ville, le chiffre établi à cette dernière date renvoie à ses charges de risque et à ses fréquences.

TABLEAU 5

RETARDS AYANT TRAIT AUX INSPECTIONS

	Nombre d'établissements dont l'inspection est en retard			
	Centre			Ville de Montréal
Ampleur du retard	Septembre 2005 (selon fréquences antérieures)	Septembre 2005 (selon nouvelles fréquences)	Décembre 2005	Décembre 2005 (selon ses charges de risque et ses fréquences)
1 an et moins	7983	4586	3915	3145
1 à 2 ans	2760	2296	1827	12
2 à 3 ans	1770	1083	1052	2
3 à 4 ans	939	704	581	2
Plus de 4 ans	1815	1250	994	–
Catégories de risque supérieures (élevé et moyen-élevé)	**464**	**454**	**338**	**1173**

2.49 Il faut signaler que les établissements du Centre et de la Ville classés dans les catégories de risque supérieures et dont l'inspection accusait un retard représentaient, en décembre 2005, respectivement 19 et 36 p. cent des établissements appartenant à ces catégories. Nos travaux indiquent par ailleurs que presque tous les retards relatifs aux établissements de ces mêmes catégories étaient d'un an ou moins.

2.50 Le Centre a examiné les causes des retards les plus sérieux et de ceux qui touchent les établissements appartenant aux catégories de risque supérieures. Des raisons particulières, telles que l'éloignement ou l'exploitation saisonnière, expliqueraient le quart de ces délais; quant aux autres, le Centre a conclu à un manque de temps. Un plan de résorption des retards a été élaboré, mais celui-ci prévoit une tolérance pouvant atteindre cinq ans entre deux inspections IBR, soit bien au-delà de la limite maximale acceptable pour les établissements se situant dans les catégories de risque faible et faible-moyen. La Ville, pour sa part, s'est récemment donné des cibles concernant le nombre maximal de jours de retard pour chaque catégorie de risque.

Inspections effectuées à l'avance, malgré les retards.

2.51 Or, malgré la difficulté d'observer les fréquences établies, des inspections sont effectuées à l'avance, tant par le Centre que par la Ville. En outre, plusieurs de ces interventions visent les établissements faisant partie du niveau de risque inférieur. Pour 2005, la Ville a donné la consigne de cesser cette pratique et l'examen de dossiers nous porte à croire qu'elle est suivie. En revanche, le Centre n'a pas évalué l'ampleur de la situation et n'a donc pris aucune mesure afin de remédier au problème.

2.52 Nous avons recommandé au ministère

- **de mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection sont respectées sur tout le territoire;**
- **d'analyser la situation relative aux inspections effectuées avant la date prévue selon la méthodologie et de prendre des mesures appropriées, s'il y a lieu.**

Nouveaux établissements

2.53 Nous qualifions de « nouvel établissement » celui qui commence ses activités ou encore, qui change d'exploitant. Le Centre est généralement informé de l'existence d'un tel établissement lors de la délivrance du permis d'exploitation par le ministère.

2.54 Un nouvel établissement doit être inspecté promptement, car l'obtention d'un permis n'est pas un gage de qualité en matière d'innocuité des aliments, de salubrité et d'hygiène. En effet, aucune compétence particulière ni formation quelconque ne sont des préalables obligatoires à l'obtention d'un permis. Dans le secteur de la vente au détail et de la restauration, il suffit au futur exploitant d'acquitter les droits exigés et de déclarer qu'il dispose d'installations réservées à la préparation d'aliments, d'eau potable courante chaude et froide ainsi que d'un distributeur de savon.

2.55 Une fois le permis délivré, l'établissement est inscrit dans le système du Centre, qui vise à l'inspecter dans les six mois suivant son ouverture. Cependant, cet objectif ne se reflète pas dans son plan de résorption des retards, qui prévoit une tolérance allant jusqu'à 12 mois.

Les nouveaux établissements ne sont pas toujours inspectés promptement.

2.56 Lors de notre vérification, 1 460 nouveaux établissements n'avaient toujours pas été visités durant les six premiers mois suivant la délivrance de leur permis; de ce nombre, 985 l'avaient obtenu depuis plus d'une année. Par conséquent, il peut s'écouler plusieurs mois avant l'inspection d'un établissement pouvant présenter un risque important. Mentionnons que, sur les 4 960 nouveaux établissements inspectés par le Centre au cours des deux dernières années, 785 l'ont été dans un délai dépassant six mois. La première inspection IBR a alors révélé que 7 p. cent de ces derniers appartenaient aux catégories de risque supérieures.

2.48 Le tableau 5 illustre l'ampleur des inspections en retard à l'échelle du Québec. Les données concernant le Centre montrent la situation avant et après la révision de septembre 2005 ainsi que celle qui avait cours en décembre 2005. Pour ce qui est de la Ville, le chiffre établi à cette dernière date renvoie à ses charges de risque et à ses fréquences.

Tableau 5

Retards ayant trait aux inspections

	Nombre d'établissements dont l'inspection est en retard			
	Centre			Ville de Montréal
Ampleur du retard	Septembre 2005 (selon fréquences antérieures)	Septembre 2005 (selon nouvelles fréquences)	Décembre 2005	Décembre 2005 (selon ses charges de risque et ses fréquences)
1 an et moins	7983	4586	3915	3145
1 à 2 ans	2760	2296	1827	12
2 à 3 ans	1770	1083	1052	2
3 à 4 ans	939	704	581	2
Plus de 4 ans	1815	1250	994	–
Total	**15267**	**9919**	**8369**	**3161**
Catégories de risque supérieures (élevé et moyen-élevé)	**464**	**454**	**338**	**1173**

2.49 Il faut signaler que les établissements du Centre et de la Ville classés dans les catégories de risque supérieures et dont l'inspection accusait un retard représentaient, en décembre 2005, respectivement 19 et 36 p. cent des établissements appartenant à ces catégories. Nos travaux indiquent par ailleurs que presque tous les retards relatifs aux établissements de ces mêmes catégories étaient d'un an ou moins.

2.50 Le Centre a examiné les causes des retards les plus sérieux et de ceux qui touchent les établissements appartenant aux catégories de risque supérieures. Des raisons particulières, telles que l'éloignement ou l'exploitation saisonnière, expliqueraient le quart de ces délais; quant aux autres, le Centre a conclu à un manque de temps. Un plan de résorption des retards a été élaboré, mais celui-ci prévoit une tolérance pouvant atteindre cinq ans entre deux inspections IBR, soit bien au-delà de la limite maximale acceptable pour les établissements se situant dans les catégories de risque faible et faible-moyen. La Ville, pour sa part, s'est récemment donné des cibles concernant le nombre maximal de jours de retard pour chaque catégorie de risque.

Inspections effectuées à l'avance, malgré les retards

2.51 Or, malgré la difficulté d'observer les fréquences établies, des inspections sont effectuées à l'avance, tant par le Centre que par la Ville. En outre, plusieurs de ces interventions visent les établissements faisant partie du niveau de risque inférieur. Pour 2005, la Ville a donné la consigne de cesser cette pratique et l'examen de dossiers nous porte à croire qu'elle est suivie. En revanche, le Centre n'a pas évalué l'ampleur de la situation et n'a donc pris aucune mesure afin de remédier au problème.

2.52 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de mettre en place les moyens requis afin de s'assurer que les fréquences d'inspection sont respectées sur tout le territoire;**
- **d'analyser la situation relative aux inspections effectuées avant la date prévue selon la méthodologie et de prendre des mesures appropriées, s'il y a lieu.**

Nouveaux établissements

2.53 Nous qualifions de « nouvel établissement » celui qui commence ses activités ou encore, qui change d'exploitant. Le Centre est généralement informé de l'existence d'un tel établissement lors de la délivrance du permis d'exploitation par le ministère.

2.54 Un nouvel établissement doit être inspecté promptement, car l'obtention d'un permis n'est pas un gage de qualité en matière d'innocuité des aliments, de salubrité et d'hygiène. En effet, aucune compétence particulière ni formation quelconque ne sont des préalables obligatoires à l'obtention d'un permis. Dans le secteur de la vente au détail et de la restauration, il suffit au futur exploitant d'acquitter les droits exigés et de déclarer qu'il dispose d'installations réservées à la préparation d'aliments, d'eau potable courante chaude et froide ainsi que d'un distributeur de savon.

2.55 Une fois le permis délivré, l'établissement est inscrit dans le système du Centre qui vise à l'inspecter dans les six mois suivant son ouverture. Cependant, cet objectif ne se reflète pas dans son plan de résorption des retards, qui prévoit une tolérance allant jusqu'à 12 mois.

Les nouveaux établissements ne sont pas toujours inspectés promptement.

2.56 Lors de notre vérification, 1 601 nouveaux établissements n'avaient toujours pas été visités durant les six premiers mois suivant la délivrance de leur permis. De ce nombre, 985 l'avaient obtenu depuis plus d'une année. Par conséquent, il peut s'écouler plusieurs mois avant l'inspection d'un établissement pouvant présenter un risque important. Mentionnons que, sur les 3 961 nouveaux établissements inspectés par le Centre au cours des deux dernières années, 788 l'ont été dans un délai dépassant six mois. La première inspection a alors révélé que 7 % de ces derniers appartenaient aux catégories de risque supérieures.

2.57 Quant à la Ville, elle vise à se présenter dans un nouvel établissement le plus tôt possible. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'établir dans quelle mesure la cible est atteinte, car la date d'inscription figurant dans son système est celle de la première visite d'un inspecteur et non celle de la délivrance du permis. L'information détenue par la Ville ne permet pas non plus de répertorier facilement les établissements pour lesquels il y a eu changement d'exploitant, ni de connaître la date de la première inspection IBR.

2.58 Nous avons recommandé au ministère d'inspecter le plus rapidement possible un nouvel établissement, en observant à tout le moins le délai maximal qu'il a fixé à cet égard, et de s'assurer que la procédure concernée est suivie sur tout le territoire.

Abattoirs exemptés de permis

2.59 Il est nécessaire de détenir un permis pour exploiter un abattoir. La *Loi sur les produits alimentaires* précise néanmoins qu'un abattoir en exploitation le 14 juin 1977 et servant exclusivement à approvisionner son atelier de préparation en vue de la vente au détail en est exempté.

2.60 Tous les abattoirs sont inspectés selon la méthodologie basée sur l'évaluation des risques et à une fréquence dictée par la catégorie de risque dont ils font partie. En outre, ceux détenant un permis sont soumis à une inspection permanente (surveillance continue des activités d'abattage). Une telle mesure fait en sorte que tout animal ou carcasse présentant des anomalies sera évalué et retiré de la chaîne alimentaire, s'il y a lieu. Il est à noter que les volumes d'abattage sont parfois supérieurs dans certains établissements exemptés de permis que dans d'autres qui sont assujettis à l'inspection permanente.

2.61 En décembre 2005, on dénombrait 24 abattoirs munis d'un permis d'exploitation et 89 autres bénéficiant d'une exemption à cet égard. À cette date, aucun des abattoirs détenant un permis ne présentait un niveau de risque supérieur, tandis que c'était le cas pour 18 p. cent de ceux exemptés de permis. Ce pourcentage est très élevé, si l'on considère qu'environ 5 p. cent de l'ensemble des établissements inspectés par le Centre présentent un risque de cet ordre. Dans ce contexte, il est essentiel que tous les travaux à effectuer le soient, et ce, conformément à la fréquence prévue.

Meilleur respect des fréquences, mais déficiences liées aux travaux d'inspection.

2.62 Pour ce qui est du respect des fréquences des inspections IBR menées auprès des abattoirs exemptés de permis, nos travaux indiquent une nette amélioration au cours de la dernière année, puisque peu d'abattoirs font l'objet de retards importants. Par contre, il arrive qu'une telle inspection soit réalisée même s'il n'y a pas d'abattage le jour de la visite. Dès lors, on est en droit de se demander comment chacun des points énoncés dans la méthodologie ont pu être évalués.

2.63 Par ailleurs, à la suite d'un cas de maladie de la vache folle diagnostiqué dans une autre province canadienne, le gouvernement fédéral a établi des exigences additionnelles s'adressant notamment aux exploitants d'abattoirs. De plus, il a été convenu que le fédéral et les provinces exerceraient des activités de surveillance particulières destinées aux bovins. Il a été suggéré de mener l'exercice quatre fois par année dans les abattoirs, ce à quoi le Centre a adhéré. Selon les données fournies par ce dernier pour 2004 et 2005, cette périodicité n'a pas été respectée à l'égard de plus de 60 p. cent des abattoirs exemptés de permis.

2.64 Pour donner suite aux exigences du gouvernement fédéral s'appliquant aux exploitants, le Centre a rédigé une directive décrivant les contrôles que ceux-ci doivent effectuer, en se basant sur celle du fédéral. Pour 2004 et 2005, parmi les dossiers d'inspection examinés (abattoirs exemptés de permis), nous avons relevé 31 visites aux fins de la surveillance concernée sans qu'il y ait eu d'activités d'abattage. Enfin, nous avons recensé 20 autres visites inscrites comme étant des inspections de ce type, alors que, dans certains cas, plusieurs des contrôles figurant dans la directive du Centre n'avaient pas été validés; dans d'autres cas, la visite correspondait plutôt à des activités connexes (collecte de données statistiques, remise de documents pertinents, etc.), sans validation des contrôles.

2.65 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que les inspections basées sur l'évaluation des risques menées auprès des abattoirs exemptés de permis ainsi que les activités de surveillance destinées aux bovins, instaurées par le gouvernement fédéral, sont effectuées lorsqu'il y a abattage;**
- **de respecter la périodicité des activités de surveillance dont la réalisation est convenue avec le gouvernement fédéral et de vérifier que les exploitants exercent l'ensemble des contrôles prévus dans la directive du Centre à ce propos.**

Productivité du personnel

2.66 Étant donné que le Centre a des ressources limitées, qu'il éprouve des difficultés à réaliser les inspections requises dans les délais fixés et que des retards notables se sont accumulés, il importe que le travail soit effectué avec efficience. Afin d'optimiser ses interventions, le Centre doit s'assurer de la productivité de son personnel. Il lui faut d'abord bien cerner les situations problématiques, puis trouver la meilleure façon de les corriger.

Aucune analyse de la productivité des inspecteurs, qui diffère passablement.

2.67 Pourtant, ni le Centre ni la Ville n'ont évalué la productivité de leurs inspecteurs, même si de l'information de gestion est disponible à cet égard. Notamment, pour chaque inspecteur, la durée des divers types d'interventions accomplies et le nombre d'inspections effectuées n'ont donné lieu à aucune analyse. La Ville exerce tout de même un suivi relatif à la proportion du temps consacré

directement à l'inspection par rapport aux autres activités de l'employé, en fonction d'objectifs qu'elle a déterminés. Pour ce qui est du Centre, le contrôle à ce chapitre n'est que partiel et il n'est pas systématique.

2.68 Dans les faits, la productivité est très variable pour certaines activités comparables, et ce, tant à l'intérieur du Centre qu'entre celui-ci et la Ville. Le tableau 6 donne la durée moyenne – excluant le déplacement – des inspections, IBR ou à fréquence fixe, effectuées en 2005. Il permet aussi de comparer entre elles les moyennes des directions régionales et de faire de même pour celles des divers points de service. Précisons que 36 483 inspections de ce type ont été menées durant cette période.

TABLEAU 6

DURÉE MOYENNE DES INSPECTIONS (en minutes)

	Centre			Ville de Montréal
Types d'établissements	Moyenne globale du Centre	Moyenne des directions régionales	Moyenne des points de service	
Tous types confondus	87	70 à 102	55 à 137	s.o.
Secteur de la vente au détail et de la restauration	87	70 à 106	56 à 141	49
Hypermarchés	209	155 à 260	90 à 345	120
Restaurants	100	83 à 117	65 à 145	56
Fermes laitières	74	59 à 85	40 à 110	s.o.

2.69 Les données présentées dans le tableau 6 font ressortir l'ampleur des écarts. De tels chiffres doivent être analysés par le Centre, puisqu'ils découlent de l'application de la même méthodologie à des établissements de même nature, peu importe la région. Nous avons aussi été étonnés de voir que, au sein des directions régionales, les moyennes relatives à leurs points de service étaient parfois très différentes.

2.70 À l'automne 2004, le Centre a élaboré une méthode d'allocation des ressources. Il cherchait à déterminer les besoins théoriques en inspecteurs, en tenant compte des tâches qu'il leur demande d'accomplir et des priorités qu'il s'est fixées. Pour ce faire, il s'est appuyé sur des données historiques, notamment le temps consacré à l'inspection et au déplacement.

2.71 Ces travaux ont mis en évidence un manque de main-d'œuvre pour effectuer toutes les interventions prévues en 2005-2006 : le Centre estimait en effet, en septembre 2005, que le déficit global en inspecteurs s'élevait à 31 ETC. Toutefois, à défaut d'analyse portant sur la productivité, le Centre ignore dans quelle mesure les déficits théoriques en ressources humaines qu'il a estimés, tant global que par régions, pourraient être comblés par d'éventuels gains à ce chapitre. Les écarts notables quant à la durée moyenne des inspections pourraient laisser entrevoir une piste de solution.

2.72 Nous avons recommandé au ministère

- **d'analyser la productivité du personnel chargé de réaliser les inspections pour évaluer si des gains sont possibles et de prendre des mesures appropriées, le cas échéant ;**
- **de tenir compte des résultats de cette analyse lors de la détermination de ses besoins concernant le personnel inspecteur.**

Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats

2.73 L'application de la méthodologie d'inspection fait appel au jugement de l'employé à bien des égards. À chacune de ses interventions, celui-ci doit reconnaître les situations problématiques et les interpréter en fonction de nombreux paramètres. Il est important pour le Centre de superviser les inspections, à tous les niveaux, pour s'assurer que la méthodologie est connue du personnel, qu'elle est bien comprise et appliquée de manière uniforme.

Formation du personnel et harmonisation du travail

2.74 Le Centre offre de la formation à son personnel. Il a dressé en 2003-2004 un plan de perfectionnement : une fiche individuelle sert à consigner la formation que l'inspecteur est censé suivre et celle qu'il a effectivement reçue. La Ville ne dispose pas de plan de formation similaire.

2.75 Les inspecteurs du Centre ont eu en moyenne 5,4 jours de formation en 2004-2005 et ceux de la Ville, 6,7 jours en 2005, selon les données respectivement produites. Toutefois, le suivi exercé par le Centre au regard des activités de perfectionnement est insuffisant. En effet, la formation reçue n'est pas toujours inscrite dans le système de données afférent. De plus, le Centre n'a pu démontrer que les nouveaux inspecteurs avaient reçu la formation de base qui leur est destinée et qui permet une compréhension adéquate de la méthodologie.

2.76 Voulant obtenir l'assurance que sa méthodologie est partout observée de la même façon, le Centre a instauré un processus d'harmonisation. L'objectif est de mesurer le degré d'uniformité dont fait preuve son personnel. Il est prévu que, durant l'année, chaque inspecteur sera accompagné par un chef d'équipe pour réaliser deux inspections. L'un et l'autre procédant à une évaluation parallèle, cet exercice les conduit à comparer leurs résultats et à discuter des écarts, le cas échéant. D'autres activités, telles que l'interprétation d'une situation simulée, visent également à uniformiser les pratiques.

Harmonisation du travail à assurer sur tout le territoire.

2.77 La mise en œuvre de ce processus fait ressortir des différences d'interprétation, surtout dans les cas où le jugement de l'inspecteur est mis à contribution. Selon les données compilées à ce propos, 22 p. cent des visites menées conjointement en 2004-2005 auraient donné lieu à des divergences concernant la catégorie de risque et la fréquence d'inspection des établissements en cause si les résultats de

l'accompagnateur avaient été considérés. La proportion aurait été de 24 p. cent en 2005-2006[7]. Ces pourcentages nous apparaissent élevés. Un nouveau comité, dont les activités sont orientées vers l'approche basée sur les risques, se penchera notamment sur cette question.

2.78 D'autre part, comme les documents remplis lors de telles interventions ne mentionnent ni le nom de l'inspecteur ni celui de l'établissement, le Centre n'a pu démontrer que l'objectif de deux visites conjointes par inspecteur est atteint. Il ignore également si les mesures prises pour réduire les différences d'interprétation sont appropriées et adaptées à chacun, voire si de la formation est nécessaire sur certains aspects.

2.79 De plus, aucun travail d'harmonisation n'est fait pour évaluer s'il existe, entre le Centre et la Ville, des différences d'interprétation à l'égard de la méthodologie. La supervision qu'exerce la Ville concernant les résultats des interventions contribue à harmoniser les travaux d'inspection, sans pour autant assurer l'application uniforme de la méthodologie. Ces activités sont décrites dans la section suivante.

2.80 Nous avons recommandé au ministère

- **d'exercer un suivi approprié quant aux activités de formation offertes aux inspecteurs;**
- **de s'assurer que son processus d'harmonisation est appliqué sur tout le territoire, de prendre des mesures pour réduire les divergences d'interprétation et d'effectuer un suivi adéquat en la matière.**

Supervision des résultats d'inspection

Absence de processus structuré pour superviser les résultats.

2.81 Il n'existe pas de processus structuré pour contrôler a posteriori les résultats d'inspection. Les employés du Centre et de la Ville sont autonomes, mais ils peuvent demander conseil auprès d'un supérieur. Certains nous ont mentionné qu'ils discutaient entre eux des problèmes relevés au fil de leur travail. Chaque responsable, soit le chef d'équipe ou le directeur adjoint, pour le Centre, ou encore le superviseur, pour la Ville, procède à sa façon pour superviser le personnel, sans vraiment documenter ses actions. Par exemple, il peut vérifier que les priorités sont prises en compte, réviser des rapports d'inspection ou poser des questions aux inspecteurs sur leur emploi du temps.

2.82 Les chefs d'équipe du Centre nous ont mentionné qu'ils regardaient à l'occasion des rapports d'inspection; quant aux superviseurs de la Ville, ils disaient examiner, chaque semaine, tous ceux rédigés au cours d'une journée donnée. Les documents que nous avons analysés ne démontrent pas que les rapports d'inspection sont revus et que l'on questionne les employés à propos de leurs résultats, peu importe qu'ils soient au service du Centre ou de la Ville.

7. Pour 2005-2006, les données se rapportent aux visites d'harmonisation effectuées jusqu'au 15 février 2006.

2.83 Par ailleurs, la Ville a mis en place des mécanismes qui font en sorte que la supervision liée aux résultats d'inspection nous semble plus structurée. Tout d'abord, les superviseurs doivent consacrer annuellement un minimum de 100 heures à l'accompagnement des inspecteurs sous leur responsabilité afin d'apprécier les façons de faire de ceux-ci ainsi que les résultats de leurs interventions. De plus, les superviseurs retournent seuls, peu après, dans deux établissements avec l'objectif de valider la qualité de l'intervention initiale. Ils sont tenus de faire cette démarche annuellement, pour chacun des inspecteurs dont ils sont responsables. Ils remplissent un formulaire pour consigner leurs observations et adressent des commentaires à l'employé, s'ils le jugent à propos. Enfin, la Ville compile des résultats concernant divers aspects évalués par l'inspecteur lors de ses visites. Ces résultats lui sont transmis deux fois par année et des rencontres sont prévues pour en discuter. Cependant, ces échanges ne sont généralement pas documentés.

2.84 Notre analyse des dossiers d'inspection indique que des situations semblables ne sont pas toujours traitées de la même façon. D'ailleurs, les résultats de l'application, par le Centre, de son processus d'harmonisation ainsi que les données de la Ville relatives à ses inspections révèlent des écarts notables quant à l'interprétation d'éléments inclus dans la méthodologie.

2.85 Dans d'autres situations, il est difficile de comprendre sur quoi reposent les conclusions de l'inspecteur par rapport à certains éléments, compte tenu de ses observations. Par exemple, pour établir la charge de risque, il faut notamment évaluer la probabilité que la maîtrise des points critiques soit maintenue ou que l'établissement y tende de manière soutenue. Or, nous avons constaté que cette éventualité a été considérée comme probable lors d'une inspection, alors que l'établissement présentait les mêmes lacunes depuis trois ans. Celles-ci touchaient la propreté des lieux et les méthodes de travail, le tout aggravé par un problème récurrent de température des aliments, susceptible d'entraîner des conséquences néfastes.

2.86 Nous avons recommandé au ministère d'exercer une supervision appropriée concernant les résultats d'inspection en instaurant, sur tout le territoire, un processus structuré de contrôle a posteriori.

Suivi des correctifs

2.87 Des situations déficientes observées dans le cadre d'une inspection requièrent un suivi pour vérifier si des correctifs ont été apportés à temps et s'ils ont eu l'effet escompté. Celles-ci peuvent donner lieu à un avis de non-conformité ou être considérées comme une situation nécessitant une intervention prioritaire (SNIP). Notons que la procédure liée aux SNIP a été instaurée il y a environ deux ans. Nous avons remarqué que, selon les inspecteurs ou les régions, cette nouvelle approche est interprétée différemment. Certains la considèrent comme un outil additionnel, qui s'utilise avant d'en arriver à l'avis de non-conformité. D'autres font appel à l'un ou à l'autre, ou bien aux deux. La Ville, de son côté, n'a pas encore adopté la procédure du Centre sur les SNIP.

2.88 Lorsqu'un avis de non-conformité à la réglementation est émis, c'est l'inspecteur qui détermine le délai consenti à l'exploitant pour rectifier le tir. Pour ce qui est d'une SNIP, trois options sont prévues, en fonction de l'ampleur du problème : amélioration immédiate, délai de 7 jours ou délai de 30 jours. C'est l'inspecteur qui juge des faits et indique quand l'établissement doit procéder aux correctifs.

2.89 Les données recueillies par le Centre concernant les SNIP recensées en 2005-2006 montrent que les améliorations souhaitées ne sont pas toujours apportées, et ce, sans égard au temps alloué pour ce faire. Le tableau 7 illustre cette situation.

TABLEAU 7

AMÉLIORATIONS RELATIVES AUX SITUATIONS NÉCESSITANT UNE INTERVENTION PRIORITAIRE

	Nombre de SNIP (Centre seulement)	Amélioration (sans égard au délai)	
Délai accordé		Oui %	Non %
Aucun (mesures immédiates prises pour améliorer la situation)	4551	100,0	0,0
7 jours	3795	90,6	9,4
30 jours	572	77,8	22,2

Suivi des correctifs souvent effectué après les délais prévus.

2.90 En outre, le Centre n'a pas l'assurance que les problèmes ont été réglés dans les délais imposés, le suivi étant régulièrement effectué après leur expiration. Notre examen de dossiers d'inspection démontre en effet que le Centre et la Ville font souvent le suivi d'une situation déficiente après la fin du délai accordé à l'exploitant. Enfin, le premier suivi mène parfois à la conclusion que le problème perdure. Le tableau 8 résume l'information contenue à ce sujet dans les dossiers examinés.

TABLEAU 8

SUIVI DES CORRECTIFS

	Centre	Ville de Montréal
Nombre d'avis de non-conformité et de SNIP	99	28
Pourcentage des suivis faits après l'expiration du délai consenti	63,6	75,0
Nombre moyen de jours de dépassement	23	9
Pourcentage des avis de non-conformité et des SNIP toujours problématiques lors d'un premier suivi effectué après l'expiration du délai	21,2	39,3

2.91 Nous avons recommandés au ministère

- **de s'assurer que sa procédure relative aux situations nécessitant une intervention prioritaire est mise en œuvre uniformément sur tout le territoire;**
- **de prendre les moyens pour que le suivi des correctifs soit fait avant l'expiration des délais accordés, et ce, sur tout le territoire.**

Mesures coercitives

2.92 Le Centre juge plus important d'amener l'établissement pris en défaut à maîtriser les risques que de lui imposer une amende, sachant que cette dernière n'entraîne pas forcément la correction du problème. Il veut ainsi réduire le recours aux poursuites.

2.93 Néanmoins, lorsqu'un exploitant déroge à la réglementation ou ne corrige pas à temps une situation problématique, il peut faire l'objet d'une mesure coercitive. Celle-ci prend généralement la forme d'un avis de non-conformité – lui enjoignant de régler le problème – ou d'un constat d'infraction (abrégé ou général) menant à une amende. L'exploitant peut également être obligé d'interrompre temporairement ses activités ou voir son permis suspendu ou annulé. Un constat d'infraction abrégé est établi pour une faute évidente, qui ne prête pas à interprétation; dans ce cas, une peine minimale est appliquée, soit une amende qui, fréquemment, se monte à 250 dollars. La procédure du Centre précise, entre autres, qu'il est possible de dresser un tel constat par suite d'une infraction relative à la température interne des aliments. De son côté, la procédure de la Ville ne prévoit pas cette possibilité.

Recours variable aux mesures coercitives.

2.94 Nous avons noté que le recours aux mesures coercitives est très variable. Les régions n'ont pas la même ligne de conduite à cet égard et il en va de même pour les inspecteurs. Il y en a parmi eux qui vont tolérer plusieurs fois une situation inadéquate avant de rédiger un avis de non-conformité ou un constat d'infraction, tandis que d'autres vont procéder plus rapidement.

2.95 L'examen du nombre de constats d'infraction ayant donné lieu à une amende depuis le 1er avril 2003 est révélateur. En effet, il en ressort que des inspecteurs ont entrepris très peu de procédures judiciaires, voire aucune, pendant que d'autres en ont engagé jusqu'à 125. Cette disparité se manifeste également au niveau des directions régionales, et ce, pour un nombre relativement similaire d'établissements par région. Le tableau 9 brosse un portrait concernant ces constats d'infraction, en regroupant les données par directions régionales et par types de constats. On y trouve en outre les données ayant trait à la Ville.

Tableau 7

Délai accordé	Nombre de SNIP (Centre seulement)	Amélioration (sans égard au délai)	
		Oui	Non
		%	%
[illegible]	4551	100,0	0,0
[illegible]	3795	90,6	9,4
[illegible]	572	77,8	22,2
Total	**8918**	**94,6**	**5,4**

Tableau 8

	Centre	Ville de Montréal
[illegible]	99	28
[illegible]	63,6	75,0
[illegible]	23	8
[illegible]	21,2	39,3

TABLEAU 9

DONNÉES RELATIVES AUX CONSTATS D'INFRACTION AYANT DONNÉ LIEU À UNE AMENDE (depuis avril 2003)

Directions régionales du Centre	Nombre d'établissements par région	Constat d'infraction général (nombre)	Constat d'infraction abrégé (nombre)	Nombre total de constats
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine–Saguenay–Lac-Saint-Jean–Côte-Nord	8169	383	188	**571**
Capitale-Nationale–Chaudière-Appalaches	11852	160	97	**257**
Mauricie–Centre-du-Québec–Estrie–Lanaudière	11993	293	169	**462**
Laurentides–Outaouais–Abitibi-Témiscamingue–Nord-du-Québec–Montréal–Laval*	10826	273	127	**400**
Montérégie	10756	1082	240	**1322**

* Le Centre effectue les inspections des établissements de la Ville autres que ceux du secteur de la vente au détail et de la restauration, notamment ceux du secteur de la distribution et de la transformation.

2.96 Puisque les condamnations constituent la seule information afférente aux inspections qui est rendue publique, une analyse de la situation permettrait au Centre de déterminer les facteurs expliquant l'usage très variable des mesures coercitives. Il pourrait alors élaborer des lignes directrices en la matière, si cela s'avérait pertinent, en vue de favoriser le traitement uniforme des établissements sur tout le territoire.

2.97 Enfin, l'entente conclue pour 2004-2006 entre le ministère et la Ville autorise cette dernière à dresser un constat d'infraction abrégé, lorsque la situation s'y prête. Dans les faits, cette pratique est très limitée puisqu'elle n'a été instaurée qu'à l'été 2005 par la Ville, qui la voit encore comme une nouveauté.

2.98 Nous avons recommandé au ministère d'analyser l'application des mesures coercitives et, s'il y a lieu, d'élaborer des lignes directrices à cet égard.

Rappels alimentaires

2.99 Lorsque des produits alimentaires sont retirés du marché parce qu'ils représentent un risque pour la santé, des moyens sont pris pour mettre en garde la population et l'informer des rappels qui s'ensuivent. La responsabilité de procéder au rappel incombe à l'exploitant tandis que le Centre doit en vérifier l'efficacité.

2.100 La procédure du Centre à cet effet précise que, pour les établissements à succursales multiples, aller sur place ou téléphoner sont jugés d'égale efficacité. Pour les établissements indépendants, 75 p. cent des vérifications doivent donner lieu à des vérifications sur place, le reste étant réalisé au moyen d'appels téléphoniques.

2.101 Or, le Centre ne s'assure pas que cette procédure est suivie à cet égard ni que le moyen choisi est le plus efficient. D'ailleurs, nos travaux indiquent que les façons de faire sont loin d'être uniformes. Plusieurs inspecteurs, certains points de service ainsi que la Ville optent pour un déplacement, même quand la vérification peut être faite par téléphone.

Vérification de l'efficacité d'un rappel : gain de temps possible.

2.102 Notre avons analysé 49 rappels faits en 2004-2005 et pour lesquels le nombre de vérifications à effectuer était égal ou supérieur à 25 établissements. Ces travaux nous ont appris que la Ville ainsi que plus de 40 p. cent des points de service du Centre ont presque toujours choisi de faire des visites au lieu d'appels téléphoniques. Cependant, les données relatives à 2005-2006, soit 24 rappels de ce type[8], révèlent que cette tendance semble s'atténuer pour ce qui est du Centre. Selon notre estimation, celui-ci et la Ville auraient pu procéder par téléphone pour un minimum de 1 000 vérifications au lieu d'aller sur place. Une telle approche aurait représenté une économie de temps, à laquelle s'ajoutent la durée des déplacements de même que les frais afférents.

2.103 Nous avons recommandé au ministère de veiller à ce que la procédure relative à la vérification de l'efficacité des rappels alimentaires soit suivie et que cette vérification s'effectue de la façon la plus économique et efficiente possible sur tout le territoire.

Traitement des plaintes

2.104 Tout consommateur peut adresser au Centre ou à la Ville une plainte relative à un aliment, à l'emballage, à l'étiquetage ou à un établissement alimentaire. La procédure veut qu'elle soit traitée dans un délai variant de 24 à 96 heures, en fonction de sa nature. Pour les plaintes dont le délai est de 24 heures, il est important que celui-ci soit respecté, puisqu'il y a un risque pour la santé. C'est le cas, par exemple, des toxi-infections alimentaires.

2.105 Lorsqu'il reçoit une plainte, le Centre vise à amorcer rapidement son examen afin de déterminer les actions à entreprendre. L'intervalle entre ces deux étapes constitue le délai de prise en charge d'une plainte. Par la suite, les interventions sont adaptées à la situation ; il peut s'agir notamment d'une visite de l'établissement concerné ou encore, de l'analyse en laboratoire d'un prélèvement du produit alimentaire. Or, les données du Centre à ce propos montrent qu'il ne respecte pas toujours les délais qu'il s'est fixés pour prendre en charge les plaintes. Le tableau 10 illustre dans quelles proportions le Centre est parvenu à observer ces délais pour les plaintes reçues en 2005-2006.

8. Ce nombre comprend les rappels antérieurs au 20 janvier 2006.

	8 169	383	188	571
	11 852	160	97	257
	11 993	293	169	462
	10 826	273	127	400
	10 756	1 082	240	1 322
Total – Centre	**53 596**	**2 191**	**821**	**3 012**
Ville de Montréal	**12 199**	**447**	**1**	**448**

TABLEAU 10

RESPECT DES DÉLAIS RELATIFS À LA PRISE EN CHARGE DES PLAINTES

Objet de la plainte (délai de prise en charge visé)	Nombre de plaintes	Respect du délai (en pourcentage)	
		Oui	Non
Santé et toxi-infection alimentaire (24 heures)	884	90,8	9,2
Salubrité et environnement (48 heures)	1 526	88,4	11,6
Pratiques commerciales (96 heures)	804	81,1	18,9
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

2.106 De son côté, la Ville mesure plutôt le délai entre la réception de la plainte et la première intervention (visite au domicile du plaignant ou inspection de l'établissement). En ce qui a trait aux toxi-infections alimentaires, la cible de 24 heures a été dépassée dans 22 p. cent des cas en 2004 et dans 33 p. cent des cas en 2005, selon les données de la Ville. Quant aux autres types de plaintes, elle peut difficilement apprécier le respect de chacune des échéances parce que le formulaire utilisé ne fournit pas de renseignements à cet effet; elle ne connaît que le délai moyen relatif au traitement de l'ensemble de ces plaintes, lequel est de 36 heures. La Ville et le Centre ont donc des façons différentes de calculer les délais d'intervention. Une harmonisation à cet égard devrait être recherchée afin que la procédure soit appliquée avec uniformité.

2.107 Par ailleurs, il est prévu dans les ententes conclues avec le gouvernement fédéral que le Centre pourra lui transmettre des plaintes en vue de leur traitement. Nous avons constaté que le Centre exerce un suivi déficient en la matière, n'ayant pas toute l'information requise pour s'assurer que chacune de ces situations problématiques a été examinée, et ce, en temps opportun. En effet, il ne vérifie pas si le nombre de plaintes traitées correspond au nombre de dossiers acheminés, alors que nous avons noté des différences significatives. De plus, il lui arrive de ne recevoir aucune rétroaction de la part du gouvernement fédéral ou qu'elle lui soit donnée très tardivement.

2.108 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les plaintes sont traitées dans les délais prévus, particulièrement celles qui ont trait à la santé et aux toxi-infections alimentaires, et ce, sur tout le territoire.

Gestion des ententes

Ville de Montréal

2.109 Historiquement, d'autres Villes que Montréal, soit Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières, inspectaient les établissements sis sur leur territoire respectif. Cependant, à la suite d'une décision du Conseil des ministres datant de 2001, cette activité a été prise en charge par le ministère. Il est à noter que cette décision n'a toujours pas été appliquée pour la Ville de Montréal, qui maintient ses activités d'inspection en vertu d'une entente établie avec le ministère. En contrepartie, la Ville obtient 3,7 millions de dollars par année.

Gestion inadéquate des ententes avec la Ville et le fédéral.

2.110 Le manque d'uniformité entre les façons de faire de la Ville et celles du Centre, souligné tout au long du rapport, révèle que le Centre n'a pas réussi à bien gérer la mise en œuvre de l'entente. Celle-ci lui offre pourtant la possibilité d'effectuer une vérification du travail d'inspection mené par la Ville et de veiller ainsi au respect de sa méthodologie. Or, la dernière vérification remonte à 1997. De plus, certaines mesures prévues dans l'entente avec la Ville tardent à se concrétiser. Soulignons, entre autres, l'absence d'un plan d'action pour 2005 et 2006 visant à redéfinir les lieux d'inspection ainsi que les modalités d'application de l'entente et à évaluer les outils informationnels.

Gouvernement fédéral

2.111 Les ententes signées avec le gouvernement fédéral ont permis d'éviter des chevauchements et de mieux coordonner les activités d'inspection. Toutefois, comme pour l'accord conclu avec la Ville, le ministère n'obtient pas l'assurance que les travaux effectués par l'autre partie satisfont à ses exigences, même s'il a la latitude de le faire. D'autres modalités prévues par l'entente ne sont pas appliquées. Par exemple, les données en provenance du gouvernement fédéral concernant la réalisation des activités d'inspection ne sont transmises au ministère qu'une fois l'an et vice-versa, bien que les parties aient convenu d'échanges trimestriels. De surcroît, rien ne démontre que ces données font l'objet de discussions.

Coût des services d'inspection

2.112 Le Centre connaît le coût global des services d'inspection, qu'il a ventilé en quelques grandes catégories. Mentionnons l'inspection proprement dite, le soutien à l'inspection, la normalisation et les analyses de laboratoire, vues ici comme des tâches connexes aux visites. En se fondant sur cette information et en excluant les frais liés à l'inspection permanente dans les abattoirs, le Centre a calculé que chaque visite d'inspection coûtait 360 dollars, tous types d'interventions confondus. À l'instar du ministère, la Ville de Montréal a déterminé le coût global de ses activités d'inspection.

2.113 Néanmoins, le Centre et la Ville ignorent le coût détaillé par types d'interventions (inspection IBR, suivi des correctifs, traitement des plaintes, vérification des rappels, etc.). Le coût global présente un intérêt limité en tant qu'outil de gestion, puisqu'il ne permet pas de faire des choix éclairés quant à la façon de réaliser les diverses activités d'inspection.

2.114 Nous avons déjà signalé que le ministère verse annuellement 3,7 millions de dollars à la Ville afin qu'elle inspecte les établissements exploités sur son territoire. L'entente régissant cette délégation précise le nombre de visites à effectuer, tous types d'interventions confondus. Ne sachant pas le coût moyen d'une visite pour chaque type d'interventions, le Centre n'est pas en mesure d'apprécier si le

TABLEAU 3.8

RESPECT DES DÉLAIS RELATIFS À LA PRISE EN CHARGE DES PLAINTES

Objet de la plainte (délai de prise en charge visé)	Nombre de plaintes	Respect du délai (en pourcentage)	
		Oui	Non
Santé et lutte contre les infections alimentaires (24 heures)	884	90,8	9,2
Salubrité et environnement (48 heures)	1 526	88,4	11,6
Pratiques commerciales (48 heures)	804	81,1	18,9
Total	**3 214**	**87,2**	**12,8**

montant accordé à la Ville correspond au coût des services requis. Dans le cadre des discussions visant le renouvellement de l'entente avec la Ville, il serait opportun que le Centre évalue l'avantage économique de signer une telle entente, en considérant notamment les coûts liés à l'administration de celle-ci et les écarts salariaux existant entre le Centre et la Ville.

2.115 En ce qui concerne les ententes avec le gouvernement fédéral, une clause prévoit le recouvrement des sommes dépensées relativement aux services rendus à l'autre. Pour le moment, chaque partie supporte le coût des inspections qu'elle effectue. Le Centre a évalué (en ETC) le nombre d'employés affectés aux activités réalisées pour le compte du fédéral; il ne connaît pas l'ampleur des coûts assumés réciproquement par ce dernier. Il estime toutefois que la situation actuelle entraîne pour lui un certain manque à gagner, sans pouvoir le quantifier.

Difficile d'apprécier si les services sont acquis de façon économique.

2.116 Au bout du compte, le Centre ne détient pas d'information suffisamment détaillée en matière de coût : la dépense pour mener à bien chaque type d'interventions n'est pas chiffrée, pas plus que celle liée à la gestion des ententes conclues avec la Ville ou le gouvernement fédéral. Il lui est donc difficile de savoir s'il acquiert de façon économique les services d'inspection rendus par la Ville et, dans le cas des accords négociés avec le fédéral, si des sommes doivent être recouvrées par l'une ou l'autre des parties.

2.117 Nous avons recommandé au ministère

- **de veiller à ce que les ententes conclues avec la Ville de Montréal et le gouvernement fédéral soient entièrement respectées;**
- **de s'assurer qu'il acquiert de façon économique les services rendus par la Ville de Montréal;**
- **d'établir, dans le cadre des ententes avec le gouvernement fédéral, si des sommes doivent être recouvrées par une partie à la suite d'activités réalisées pour le compte de l'autre et, le cas échéant, de prendre les moyens pour que les montants dus soient versés.**

Reddition de comptes sur les activités d'inspection

Absence d'informations pour mieux évaluer la performance.

2.118 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de juin 2004 portant, entre autres, sur les agences, nous avions relaté que plusieurs objectifs du Centre n'étaient pas axés sur les résultats ni accompagnés de cibles claires. De même, sa reddition de comptes n'était pas assez étoffée pour que le lecteur soit en mesure d'apprécier la qualité des services offerts. Bien que des améliorations à ce sujet aient été apportées, l'analyse du rapport annuel de gestion du Centre, pour 2004-2005, fait ressortir l'absence de certaines informations qui permettraient une meilleure évaluation de sa performance au regard des activités d'inspection.

2.119 D'abord, la reddition de comptes est faite selon les objectifs, les indicateurs et les cibles figurant dans le plan d'affaires pour 2005-2008. Quoique toutes les cibles visées soient atteintes, il est difficile d'apprécier la crédibilité de celles-ci, la plupart des résultats n'étant pas assortis de données historiques. En outre, des renseignements importants ne sont pas fournis, notamment parce qu'aucun indicateur n'a été défini concernant les éléments en cause.

2.120 À titre d'exemple, le rapport annuel indique le pourcentage (71,6) d'établissements pour lesquels le niveau de risque est passé de supérieur à inférieur; rien n'est dit quant à la situation inverse. Or, nous avons noté que 1 630 établissements ont effectivement changé de catégorie durant l'exercice et présentaient dès lors un niveau de risque moindre, mais aussi que 798 ont effectué un mouvement contraire, ce qui vient nuancer le résultat divulgué par le Centre.

2.121 Le rapport annuel précise le nombre de visites d'inspection réalisées, mais il n'aborde pas la question des retards, même si ce problème est relativement sérieux et qu'il témoigne de difficultés quant à l'application de la méthodologie. De plus, les résultats ne sont pas toujours directement rattachés à l'indicateur. Par exemple, en ce qui a trait au « taux de confiance des consommateurs révélé par un sondage annuel », le bilan ne concerne que la clientèle ayant transigé avec le Centre.

2.122 D'autre part, les résultats relatifs aux activités d'inspection n'incluent pas systématiquement ceux de la Ville, entre autres pour les prélèvements d'échantillons et les séances de sensibilisation. Le lecteur ne sait pas d'emblée si une donnée touche l'ensemble de la province ou uniquement le Centre. Pour ce qui est des indicateurs de ce dernier, les résultats publiés n'englobent pas ceux obtenus par la Ville en la matière; précisons que le Centre ne demande pas à la celle-ci de lui communiquer cette information.

2.123 Enfin, le rapport annuel comporte peu d'explications ou de données visant à établir un lien entre les ressources et les résultats. Les coûts associés aux divers résultats ne sont pas spécifiés. Le Centre ne chiffre que le coût global de ses activités, présenté sous deux rubriques (rémunération des employés et fonctionnement).

2.124 Nous avons recommandé au ministère de faire en sorte que sa reddition de comptes concernant l'inspection des aliments soit adéquate et présente toute l'information requise pour bien évaluer sa performance en la matière. À cette fin, nous lui avons notamment recommandé

- **pour tous les indicateurs, d'inclure les résultats de la Ville de Montréal;**
- **de se doter d'indicateurs et de cibles recouvrant l'ensemble des activités visées.**

2.125 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** À la suite de la vérification de l'optimisation des ressources portant sur l'inspection des aliments, le Vérificateur général a émis des recommandations. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est satisfait de constater que, dans le rapport présenté, le Vérificateur général relève que l'inspection des aliments est effectuée selon une méthodologie qui tient compte des risques rattachés à la sécurité des aliments.

« Dans le domaine de la santé et de la sécurité des aliments, le risque zéro n'existe pas. Le ministère agit donc prioritairement là où le risque est le plus grand. Ses priorités d'action reposent sur le potentiel de risque pour la santé humaine.

« C'est dans ce contexte de priorisation que sont réalisées les inspections. Celles liées aux déclarations de toxi-infections alimentaires sont effectuées dans les plus brefs délais, les plaintes associées à un risque pour la santé sont traitées avec la plus grande diligence et l'inspection se fait de façon permanente dans les abattoirs sous permis du Québec. Par la suite, les activités d'inspection basées sur l'évaluation du risque sont faites ; les établissements comportant le plus de risques sont inspectés plus souvent, afin de s'assurer que les correctifs requis sont apportés.

« En effet, en 2004-2005, les données du ministère concernant les toxi-infections alimentaires indiquaient qu'il est beaucoup plus risqué d'être affecté par une toxi-infection alimentaire en consommant des aliments dans un établissement à risque élevé que dans un établissement à risque faible. Un lien direct est établi entre les résultats de la méthode d'inspection basée sur l'évaluation du risque de l'établissement à risque élevé et son implication dans un cas de toxi-infection alimentaire. Par ailleurs, les données d'inspection révèlent que 5 p. cent des établissements inspectés par le ministère figurent dans les catégories de risque élevé et moyen-élevé, et que les établissements à risque faible ont tendance, majoritairement, à demeurer à risque faible au fil du temps.

« Le ministère souscrit aux recommandations du Vérificateur général. En fait, pour plusieurs d'entre elles, il avait déjà établi les mêmes constats. Il avait de plus déterminé des actions concrètes et amorcé les travaux requis. D'ailleurs, mentionnons qu'à l'automne 2004, le ministère a élaboré un plan global visant à équilibrer le volume d'activités et les ressources disponibles. L'un des éléments de ce plan visait l'augmentation de l'efficience.

« Ainsi, le ministère a développé, en 2004, une méthode d'allocation des ressources humaines par territoire géographique, visant un meilleur équilibre entre les ressources requises et celles disponibles. De plus, cette méthode a été mise en place au début de l'année financière 2005-2006.

« Plusieurs changements nécessaires demandent une planification rigoureuse et une gestion attentive, compte tenu de l'importance des investissements requis. C'est le cas du projet d'informatisation des activités d'inspection dans les établissements, amorcé en décembre 2004, qui vise à doter les inspecteurs de tous les outils nécessaires pour réaliser les inspections. De janvier à mai 2005, le ministère a revu ses principaux processus de travail afin de les optimiser, étape obligatoire avant de procéder aux développements

informatiques, lesquels s'échelonneront de septembre 2006 à avril 2008. Ce projet répondra à un nombre important des recommandations énoncées dans le rapport du Vérificateur général.

« En ce qui concerne les délais relatifs aux suivis d'inspection, il est important de souligner que, dans toutes les situations graves qui pourraient mettre en danger la santé des consommateurs, des actions immédiates sont entreprises. Dans certains cas, des mesures coercitives, qui peuvent prendre la forme d'amendes, de saisies ou d'élimination d'aliments, ou encore, ultimement, de fermeture d'établissements, sont imposées.

« Par ailleurs, le ministère compte mettre à profit l'ensemble des recommandations du Vérificateur général dans le but de poursuivre l'amélioration de son efficience et, ainsi, d'optimiser au maximum les ressources qui lui sont allouées pour remplir sa mission de protection de la santé publique.

« **Charge de risque et fréquence d'inspection. *Méthodologie.*** L'analyse réalisée par le Centre au regard des façons possibles d'effectuer l'inspection des aliments a porté principalement sur deux pays, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui rejoignent les principaux courants de pensée en matière d'inspection des aliments. La plupart des provinces canadiennes ont opté pour l'approche américaine, laquelle est basée notamment sur l'observation des non-conformités, alors que le Centre a plutôt privilégié, dès 1996, une approche semblable à celle du Royaume-Uni, basée sur la maîtrise des risques.

« Le Centre a analysé différents paramètres qui affectent la méthode avant de faire les modifications de fréquences. Il demeure convaincu que le passage des fréquences pour les risques faibles de 24 à 36 mois garantit le même niveau de sécurité des aliments pour les consommateurs. Cette modification était justifiée par une recherche constante d'efficience et, surtout, d'affectation des ressources aux établissements qui comportent des charges de risque élevées.

« L'analyse des données concernant les entreprises ayant une charge de risque faible et faible-moyen a démontré, dans le temps, qu'elles demeurent majoritairement dans les mêmes classes de risque. Le Centre a maintenu les mêmes fréquences d'inspection pour les établissements de niveau moyen-élevé et élevé, respectivement 6 mois et 3 mois.

« ***Respect des fréquences d'inspection.*** Le Centre compte tout mettre en œuvre pour respecter les fréquences d'inspection visant l'évaluation des risques. Il entend convenir avec la Ville de Montréal des moyens nécessaires pour faire respecter les fréquences sur tout le territoire.

« Le Centre veillera à ce que les inspections effectuées avant la date prévue dans la méthodologie ne le soient que dans les cas où la saine gestion le requiert (ex. : inspections dans une localité éloignée).

« ***Nouveaux établissements.*** De concert avec des associations représentant le domaine alimentaire, le Centre avait déjà convenu, depuis mai 2005, de la mise en place d'une formation obligatoire pour les gestionnaires et les manipulateurs d'aliments. Il a élaboré un projet réglementaire sur la formation obligatoire, lequel devrait être soumis au gouvernement pour approbation en 2006. Il considère que cette formation devrait

favoriser, dès le départ, une meilleure conscientisation et une responsabilisation accrue des exploitants à l'égard de la maîtrise des risques alimentaires. Cette formation devient une condition pour l'obtention d'un permis.

« Par ailleurs, le Centre poursuivra la résorption des retards relative aux nouveaux établissements.

« ***Abattoirs exemptés de permis.*** Depuis l'automne 2005, le Centre est à réévaluer les charges de risque alimentaire attribuées aux abattoirs exemptés de permis et à resserrer ses contrôles. Ainsi, un groupe d'inspecteurs a déjà été formé pour réévaluer la charge de risque de chacun des abattoirs exemptés de permis. Ils effectuent maintenant ces évaluations des risques lors des opérations d'abattage.

« Par ailleurs, les abattoirs exemptés de permis travaillent selon des journées et des heures variables. De plus, ils ne sont pas actifs tout au long de l'année. Le Centre s'assurera du respect de la périodicité au regard des périodes d'abattage.

« **Productivité du personnel.** Le Centre a mis en place, le 1er avril 2005, une méthode d'allocation des ressources qui intègre et traite les temps moyens liés aux activités d'inspection, depuis les trois dernières années. Il alloue les ressources à chaque direction régionale selon la moyenne des régions, ce qui oblige les régions les moins performantes à accroître leur productivité et permet à celles qui sont plus performantes de redistribuer les marges de manœuvre alors obtenues.

« Le Centre convient d'analyser la productivité. Par ailleurs, plusieurs variables entrent en ligne de compte dans les écarts observés, notamment la variabilité des situations d'inspection.

« **Compréhension de la méthodologie et supervision des résultats.** ***Formation du personnel et harmonisation du travail.*** Le Centre a mis en place un système permettant de relever les besoins de formation de tout le personnel et a établi des plans de formation spécifique destinés à chaque corps d'emploi, dans le cadre d'une planification intégrée depuis 2003-2004. Des formations sont offertes au personnel effectuant de l'inspection d'aliments, notamment la communication du risque, l'analyse du risque microbiologique, la méthode d'inspection basée sur le risque et l'interprétation des résultats d'analyses.

« Le Centre convient qu'il est nécessaire de s'assurer que tous les inspecteurs ont suivi toutes les formations du plan dressé pour eux et de vérifier également que les données relatives aux formations suivies sont systématiquement collectées et enregistrées.

« Les efforts qui seront consentis au regard de la formation devraient notamment améliorer l'harmonisation et contribuer à réduire les interprétations divergentes. Le Centre a également entrepris des discussions avec la Ville de Montréal afin d'étendre le processus d'harmonisation à ses inspecteurs.

« De plus, compte tenu des différentes modifications qui surviendront au cours des prochains mois, le Centre a jugé opportun de concentrer la formation du personnel d'inspection, à l'automne 2006, sur la méthode d'inspection basée sur le risque, dont l'aspect de l'harmonisation.

« ***Supervision des résultats d'inspection.*** Par l'entremise des chefs d'équipe et des directeurs régionaux adjoints, le Centre supervise les résultats d'inspection. Cependant, cette supervision s'effectue de façon aléatoire et ses résultats ne sont pas nécessairement consignés.

« Aussi, le Centre entend mettre en place, dès l'automne, une politique de contrôle a posteriori visant des vérifications portant sur des activités d'inspection effectuées par son personnel d'inspection, afin de mieux rendre compte des suivis qui sont déjà réalisés et d'apporter des correctifs appropriés, le cas échéant.

« ***Suivi des correctifs.*** Au printemps 2004, le ministère a introduit la notion de *situation nécessitant une intervention prioritaire* comme mesure supplémentaire permettant de cibler encore davantage les éléments les plus à risque dans les établissements inspectés. En 2005, le ministère avait déjà fait le constat que la procédure relative aux situations nécessitant des interventions prioritaires, en application depuis avril 2004, nécessitait certains ajustements. À l'automne 2006, dans le cadre d'une formation qui sera donnée à tout le personnel inspecteur sur la méthode basée sur le risque, le Centre s'assurera d'une compréhension uniforme de cette procédure.

« La longueur des délais relatifs au suivi des correctifs est déterminée par la nature de la situation. Une gradation caractérise le respect des délais. Les correctifs sont apportés immédiatement dans 100 p. cent des cas, en présence de l'inspecteur, pour les situations qui comportent un risque plus élevé.

« En ce qui concerne les délais de 30 jours, il s'agit, dans la majorité des cas, de situations requérant des prélèvements d'aliments, donc des analyses de laboratoire qui impliquent des délais d'attente pour l'obtention des résultats, ou encore de correctifs nécessitant des changements aux locaux des établissements alimentaires, ce qui allonge les délais.

« ***Mesures coercitives.*** Le guide d'intervention en inspection présente l'ensemble des modes d'intervention qui peuvent être utilisés pour des établissements présentant des situations problématiques pouvant mener à un risque accru pour les consommateurs. Le Centre normalisera les modalités et la gradation de l'utilisation des mesures coercitives et s'assurera de leur suivi.

« **Rappels alimentaires.** Le Centre va revoir l'application de la procédure relative aux rappels alimentaires, concernant les moyens de vérification utilisés. L'organisation du travail concernant cette procédure doit être bonifiée afin d'utiliser les ressources de la façon la plus efficiente, tout en s'assurant que la population ne soit pas exposée à un plus grand risque alimentaire.

« **Traitement des plaintes.** En 2004-2005, le Centre a mis en place un outil de gestion afin de colliger les données relatives à sa performance en matière de traitement des plaintes, dans des délais qui ont été fixés selon la nature de la plainte et son potentiel de danger pour la santé. C'est à partir des données recueillies en 2004-2005 que le Centre a fixé sa cible de résultats, pour 2005-2006, à 96 p. cent des plaintes enclenchées dans le délai prévu.

« Par ailleurs, le Centre s'assurera, avec la Ville de Montréal et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, du respect des délais sur tout le territoire.

« **Gestion des ententes.** Le Centre prend note des recommandations du Vérificateur général au sujet de sa gestion des ententes avec la Ville de Montréal et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, et prendra les mesures appropriées afin de s'assurer de leur respect. Il élaborera de concert avec ces dernières un nouveau plan de mise en œuvre des ententes visant à ce que les services soient rendus de façon économique et efficiente. Le ministère évaluera les différentes façons de recouvrer les coûts.

« **Reddition de comptes sur les activités d'inspection.** Le Centre est d'avis que des compléments d'information relatifs à des activités propres à l'inspection des aliments pourraient présenter un intérêt pour le lecteur et auraient avantage à être communiqués. La reddition de comptes s'inscrit dans un processus continu d'amélioration pour renseigner correctement le lecteur. Le Centre poursuivra ses efforts en vue de bonifier sa reddition de comptes au regard de l'inspection des aliments. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que la méthodologie élaborée par le Centre tient compte des risques liés à la sécurité des aliments.

Critères d'évaluation

Le Centre :

- considère dans ses procédures les risques liés à la sécurité des aliments et appuie convenablement les changements effectués à celles-ci ;
- affecte les ressources en fonction des risques et des priorités ;
- prend les moyens pour que la formation continue du personnel d'inspection soit assurée ;
- rend compte des activités d'inspection de manière à renseigner correctement le lecteur sur celles-ci.

Objectif de vérification

S'assurer que la méthodologie élaborée par le Centre est mise en œuvre avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères d'évaluation

Le Centre :

- s'assure du respect de la méthodologie et de son application uniforme sur tout le territoire (visites d'inspection, traitement des plaintes, rappel d'aliments) ;
- connaît les établissements qui devraient faire l'objet d'une inspection et procède promptement à l'évaluation des risques dans les nouveaux établissements ;
- prend les moyens afin que les risques décelés donnent lieu à des correctifs dans les délais appropriés ;
- prend les moyens pour avertir la population dans les meilleurs délais en cas de risques importants pour la santé ;
- s'assure que les ententes signées avec la Ville de Montréal et avec le gouvernement fédéral sont respectées et que de l'information est échangée en temps opportun pour qu'il puisse apprécier les activités d'inspection ;
- connaît le coût des services d'inspection et en tient compte dans la planification de ses activités et la gestion des ententes ;
- exerce une supervision appropriée des activités d'inspection.

ANNEXE 2 – RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES AFFECTÉES AUX ACTIVITÉS D'INSPECTION (PÉRIODE CONCERNÉE : 2001-2002 À 2004-2005)

DÉPENSES (en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale				
Direction de l'inspection et des services régionaux	13,0*	14,2*	14,6	14,5
Direction des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires	4,3	4,7	4,5	4,5
Ville de Montréal**				
Division de l'inspection des aliments	3,8***	3,7***	3,1	3,2
Division des laboratoires			0,4	0,6

* Montant estimé par le Centre ; la DISR comprenait alors les laboratoires relatifs à la santé animale.

** L'entente avec la Ville prévoit que le ministère verse à celle-ci 3,7 millions de dollars annuellement. Les chiffres présentés correspondent aux dépenses réelles effectuées par la Ville pour mettre en œuvre l'entente.

*** Les données propres à chaque division ne sont pas disponibles pour cet exercice.

Sources : Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, Ville de Montréal.

NOMBRE D'ETC

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale				
Direction de l'inspection et des services régionaux*	246**	258**	280	264
(inspecteurs et chefs d'équipe)***	(194)	(202)	(198)	(201)
Direction des laboratoires d'expertises et d'analyses alimentaires	72	74	74	71
Ville de Montréal				
Division de l'inspection des aliments*	46	44	42	44
(inspecteurs)	(33)	(31)	(30)	(31)
Division des laboratoires	6	6	6	6

* Les ETC se rapportant à la DISR du Centre et à la Division de l'inspection des aliments de la Ville comprennent les inspecteurs et les chefs d'équipe.

** Nombre estimé par le Centre ; la DISR comprenait alors les laboratoires relatifs à la santé animale.

*** Les données permettant d'établir le nombre d'inspecteurs et de chefs d'équipe en ETC ne sont pas disponibles. Les chiffres présentés correspondent au nombre d'inspecteurs en poste à la fin de chaque année.

Sources : Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, Ville de Montréal.

	Québec	Ontario	Alberta	Australie – État de Victoria	Royaume-Uni
Organismes responsables et secteurs visés	**Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :** tous les établissements alimentaires, à l'exception de ceux inspectés par la Ville de Montréal ; **Ville de Montréal :** établissements du secteur de la vente au détail et de la restauration sis sur son territoire.	**Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales :** production et transformation des produits et succédanés laitiers, œufs, fruits, légumes, viandes et produits du bétail, établissements détenant un permis provincial d'abattage ; **Ministère de la Santé et des Soins de longue durée – bureaux de santé publique locaux (36 entités) :** vente au détail, restaurants et établissements de santé ; **Ministère des Richesses naturelles :** produits marins.	**Ministry of Agriculture, Food and Rural Development :** abattoirs, installations laitières et fermes d'élevage pour la viande ; **Ministry of Health and Wellness – Regional Health Authorities (9 entités) :** services alimentaires.	**Department of Human Services :** certification des vérificateurs indépendants inspectant les établissements alimentaires et les commerces développant leur propre programme de sécurité des aliments ; **PrimeSafe :** établissements alimentaires de transformation des viandes, volailles, produits de la mer ; approbation et vérification des programmes de sécurité des aliments des établissements alimentaires (viandes et produits de la mer) ; **Victorian Municipal Councils (79 entités) :** tous les établissements alimentaires.	**Local Authorities (78 entités) :** application du règlement sur la sécurité des aliments.
Méthode	Basée sur les risques	Basée sur les risques	Basée sur les risques	Variable d'une administration locale à l'autre	Basée sur les risques
Catégories de risque	Faible, faible-moyen, moyen, moyen-élevé, élevé	Faible, moyen, élevé	Faible, moyen, élevé	n.d.	5 catégories établies par pointages
Fréquence d'inspection	Variable selon le risque. De 3 mois (risque élevé) à 36 mois (risque faible). De 3 à 24 mois pour les fermes laitières.	Variable selon le risque. De 4 mois (risque élevé) à 12 mois (risque faible). Usines laitières et abattoirs : une fois par année. Aucun abattage sans la présence d'un inspecteur.	Variable selon le risque. De 4 mois (risque élevé) à 12 mois (risque faible). Abattoirs : une inspection par mois pour la maintenance. Aucun abattage sans la présence d'un inspecteur.	PrimeSafe : Variable selon le risque. De 3 mois (risque élevé) à 6 mois (risque faible). Victorian Municipal Councils : au moins une inspection par année.	Variable selon le risque. De 6 mois à 3 ans pour l'hygiène. De 12 mois à 5 ans pour les aliments.
Respect des fréquences	Non	Non	Non*	Non*	n.d.

* Les données obtenues n'englobent pas toutes les Regional Health Authorities et tous les Victorian Municipal Councils.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre 3

Gestion des projets immobiliers

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Corporation d'hébergement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
RECOMMANDATIONS	3.20
VUE D'ENSEMBLE	3.26
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.39
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.43
Cadre de gestion	3.46
Approbation des projets et détermination des priorités	3.48
Rôles et responsabilités	3.56
Gestion des projets immobiliers	3.72
Planification	3.75
Exécution	3.99
Suivi	3.118
Évaluation et reddition de comptes	3.131
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des établissements et des installations dont nous avons examiné les projets	
Annexe 3 – Processus de planification et d'approbation quant aux projets de construction en santé dans d'autres États	

Les commentaires du ministère et de la Corporation apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Ingrid Barakatt
Amélie Côté-Tremblay
Chantal Gagnon
Sylvie Laflamme
Isabelle Webster

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	PFT	Programme fonctionnel et technique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	TPS	Taxe sur les produits et services
		TVQ	Taxe de vente du Québec

FAITS SAILLANTS

3.1 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé. Chaque année, le gouvernement y consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir.

3.2 La gestion des projets immobiliers est donc une activité importante de ce réseau. Au cours des quatre dernières années, 74 projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés; le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars.

3.3 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a mis en place un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets de construction. Ensuite, nous voulions évaluer dans quelle mesure la planification des projets contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés. De plus, nous tenions à déterminer si cette gestion vise l'économie des ressources et l'efficacité. Enfin, nous voulions nous assurer que la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte. Notre vérification n'avait cependant pas pour objet d'apprécier la pertinence des projets immobiliers et la qualité des plans et devis préliminaires et définitifs. Elle s'est déroulée d'octobre 2005 à mai 2006.

3.4 Malgré l'existence d'un cadre de gestion relatif aux immobilisations, certaines des actions faisant partie du processus d'acheminement et d'approbation des projets ne sont pas aussi efficientes et efficaces qu'elles le devraient.

3.5 Les besoins actuels et futurs en matière d'immobilisations ne sont pas regroupés dans une planification globale à long terme. L'approbation des projets et la détermination des priorités s'appuient sur les demandes des établissements, les priorités des agences et celles du MSSS. En outre, la pertinence des projets devrait être établie lors de la planification à long terme au lieu d'être analysée au cours du processus, lorsque le programme fonctionnel et technique (PFT) est élaboré.

3.6 Le MSSS ne donne pas d'indications aux établissements et aux agences quant au nombre de PFT qu'ils peuvent préparer annuellement. Au moment de notre vérification, nous avons relevé 81 PFT représentant plus de 900 millions de dollars; ceux-ci sont soit l'objet d'une analyse de la CHQ et sur le point d'être mis à l'étude, soit déjà mis à l'étude. Or, l'examen des données des sept dernières années montre que le MSSS, compte tenu des sommes allouées par le Conseil du trésor, a mis à exécution en moyenne 19 projets par an, qui ont une valeur de 275 millions de dollars. Pareille situation cause des délais d'attente et parfois la reprise des PFT.

3.7 Même si la responsabilité des projets immobiliers est attribuée aux établissements, la prise de décision demeure centralisée. En effet, le MSSS et les agences sont impliqués dans la plupart des étapes des projets. De plus, les actions ne sont ni concertées ni coordonnées. Par conséquent, les documents font l'objet de multiples déplacements, ce qui allonge les délais.

3.8 Le cadre de gestion des immobilisations n'établit pas clairement le rôle et les responsabilités des différents acteurs et ne prévoit pas la nomination d'un gestionnaire de projet qui serait responsable de la planification et de la supervision du projet, et ce, du début à la fin.

3.9 Quant au rôle de la CHQ, il demeure imprécis à bien des égards. Ainsi, elle analyse les documents produits à la fin des principales étapes, mais une action plus rapide faciliterait la prise en compte de ses recommandations. Sa volonté d'agir à titre de gestionnaire de projet ne se reflète pas dans le cadre de gestion du MSSS, qui est en révision depuis quelques années.

3.10 Le MSSS n'a pas déterminé de règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles du réseau. Il laisse le choix aux établissements de transférer ou non leurs immeubles à la CHQ, même si un tel transfert minimise les coûts de construction puisque celle-ci est exemptée de taxes.

3.11 Notre examen de neuf projets de construction terminés montre que les coûts réels des projets dépassent de 19 à 204 p. cent ceux annoncés lors de la mise à l'étude. Des changements importants dans la portée des projets et dans les budgets y afférents se sont produits durant la planification et l'exécution de la plupart d'entre eux. Certains de ces changements, telles les modifications requises pour répondre à de nouvelles normes, sont nécessaires. Cependant, d'autres sont reliés à une mauvaise définition des besoins des établissements, à l'utilisation d'estimations incomplètes, à une analyse insuffisante des risques, à l'ajout de travaux jugés utiles, mais non indispensables à la réalisation du projet prévu au départ, et au fait que des estimations de coûts ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

3.12 Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des PFT complets. Pour certains projets vérifiés, elles ont même été faites avant d'obtenir un avis sur la faisabilité technique de ceux-ci. Pour d'autres, des besoins ne sont pas connus ou sont mal définis dans le PFT, malgré sa révision par les agences, la CHQ et le MSSS. Ces projets prennent de l'ampleur tout au long de l'étape de la mise à l'étude. De plus, le fait que la CHQ intervienne à la fin des étapes rend certains commentaires qui remettent en cause des décisions prises précédemment plus difficiles à accepter.

3.13 Tous les coûts ne sont pas précisés lors de l'annonce ministérielle de la mise à l'étude des projets. En outre, la plupart des PFT ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire à la détermination du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des provisions budgétaires pour les dépenses imprévues.

3.14 Trois des neuf projets examinés ont connu des augmentations importantes pendant l'étape de l'exécution. En effet, des établissements formulent encore à cette étape des demandes pour ajouter certains travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas nécessaires à la réalisation du projet prévu au départ. Les estimations de coûts de certains projets ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie lorsqu'on a lancé les appels d'offres, ce qui a nécessité des demandes d'augmentation de ces budgets ou encore des réductions du nombre de travaux prévus pour les respecter.

3.15 Pour trois projets, on a respecté les budgets autorisés à l'étape de l'exécution; pour trois autres, l'augmentation est inférieure à 10 p. cent. Toutefois, la CHQ n'a pas l'assurance, en ce qui concerne deux de ces six projets, que les efforts pour respecter les budgets n'ont pas été faits au détriment des dépenses futures d'entretien; de fait, ces dernières pourraient être supérieures à l'économie réalisée.

3.16 Pour la plupart des projets examinés, la CHQ n'a pas produit de rapport d'avancement formel. Un tel rapport prévoit les coûts du projet à la fin des travaux, compte tenu de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux.

3.17 Bien que tous les acteurs aient une responsabilité partagée lors du suivi des projets, aucun ne subit de conséquences si l'on dépasse les budgets. De fait, pour les projets que nous avons examinés, les demandes de majoration des budgets prévisionnels ont toutes été acceptées. Dans quelques cas, l'établissement a financé lui-même une partie des augmentations.

3.18 En outre, il y a peu d'incitatifs à respecter la portée initiale des projets et les budgets autorisés. Dans d'autres États, de tels incitatifs existent. En voici deux exemples: les gestionnaires d'établissements doivent présenter des bilans qui permettent d'apprécier la qualité de la gestion et de rendre compte du respect du PFT, des coûts et des échéanciers; ces gestionnaires obtiennent difficilement des fonds supplémentaires pour de nouvelles demandes.

3.19 Enfin, la CHQ ne dresse pas de bilan des projets immobiliers. Pourtant, un tel bilan permettrait aux dirigeants, au conseil d'administration et aux clients d'apprécier la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de relever les améliorations qui devraient être apportées. De surcroît, le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale ne donne pas au lecteur la possibilité d'évaluer la performance de l'entité à l'égard de la gestion des projets de construction.

RECOMMANDATIONS

3.20 Nous avons recommandé au ministère

Approbation des projets et détermination des priorités

- **de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires;**
- **d'améliorer le processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques;**

Rôles et responsabilités

- en collaboration avec la Corporation, de mettre à jour le cadre de gestion concernant les projets immobiliers de façon à
  - prévoir la nomination d'un gestionnaire de projet qui sera responsable des résultats obtenus, et ce, du début à la fin des travaux;
  - établir clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants, notamment de la Corporation d'hébergement du Québec, dans la gestion des projets immobiliers;
- de revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace;
- de statuer sur les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des nouveaux immeubles du réseau afin de minimiser les coûts de construction;

Planification

- de s'assurer que les programmes fonctionnels et techniques, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, sont complets et qu'ils ont fait l'objet d'une analyse de la Corporation.

3.21 Nous avons recommandé à la Corporation

- de s'assurer que
  - les besoins des établissements sont bien définis dans les programmes fonctionnels et techniques avant de formuler les recommandations destinées au ministère;
  - les estimations de coûts présentées dans les programmes fonctionnels et techniques sont complètes;
  - les programmes fonctionnels et techniques contiennent l'analyse des risques nécessaire à la détermination du mode de réalisation des projets et à l'établissement des sommes réservées aux dépenses imprévues;

Exécution

- de revoir les estimations de coûts des projets en tenant compte notamment des indexations et du contexte inflationniste et d'en évaluer l'impact budgétaire avant de lancer les appels d'offres;
- de s'assurer que les choix visant à réduire les coûts des projets et à respecter les budgets autorisés sont économiques et qu'ils n'entraîneront pas d'augmentation des dépenses d'entretien;

- de se doter d'une procédure de gestion des changements efficiente, qui lui permet d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux.

3.22 Nous avons recommandé au ministère et à la Corporation de prendre des mesures pour que les travaux demandés par les établissements et non nécessaires à la réalisation des projets initialement prévus ne soient pas effectués à l'intérieur de ces projets.

Suivi

3.23 Nous avons recommandé à la Corporation

- d'obtenir mensuellement, ou plus souvent si besoin est, des rapports d'avancement des projets qui présentent un portrait de la situation à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux;
- d'intervenir en temps opportun auprès des établissements et des professionnels qui conçoivent les projets afin de faciliter la prise en compte de ses recommandations portant sur le respect des programmes fonctionnels et techniques et des budgets autorisés;
- de préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci est insatisfaisante;
- d'évaluer la performance des fournisseurs et d'en faire un critère de sélection.

3.24 Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures, comme la production de bilans ou le maintien d'une enveloppe ferme de financement, afin d'inciter les établissements à respecter les programmes fonctionnels et techniques et les budgets autorisés.

Évaluation et reddition de comptes

3.25 Nous avons recommandé à la Corporation

- de disposer d'une information complète sur les projets de construction;
- d'effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés;
- de rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.

VUE D'ENSEMBLE

3.26 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé. Chaque année, le gouvernement y consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir.

3.27 La gestion des projets immobiliers est donc une activité importante de ce réseau. Au cours des quatre dernières années, 74 projets de construction[1] supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés[2]; le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars.

3.28 Le tableau 1 présente les projets terminés durant ces années.

TABLEAU 1

VALEUR DES PROJETS DE 2 MILLIONS DE DOLLARS ET PLUS (terminés durant les quatre dernières années)

Dernier budget autorisé M$	Entité propriétaire						Total	
	CHQ		Établissements publics		Établissements privés conventionnés		Nombre de projets	Budget M$
	Nombre de projets	Budget M$	Nombre de projets	Budget M$	Nombre de projets	Budget M$		
De 2 à 5	8	30	7	23	–	–	**15**	**53**
De > 5 à 10	11	80	14	100	1	7	**26**	**187**
De > 10 à 15	5	58	6	77	–	–	**11**	**135**
De > 15 à 25	8	142	5	90	–	–	**13**	**232**
De > 25 à 50	3	94	1	26	–	–	**4**	**120**
De > 50 à 75	2	122	1	75	–	–	**3**	**197**
De > 75 à 100	1	86	–	–	–	–	**1**	**86**
Plus de 100	1	164	–	–	–	–	**1**	**164**
Total	**39**	**776**	**34**	**391**	**1**	**7**	**74**	**1 174**

Gestion des projets

3.29 La gestion d'un projet immobilier consiste à organiser et à diriger les travaux depuis la détermination des besoins jusqu'à la livraison définitive de l'ouvrage. Pour qu'un tel projet réussisse, l'étape de la planification est cruciale. Il est donc important d'y investir les ressources nécessaires afin qu'elle ne soit pas négligée.

3.30 Les étapes par lesquelles doit passer un projet immobilier sont présentées dans le tableau 2.

1. Un projet de construction est soit une construction neuve, un agrandissement, un réaménagement ou une rénovation majeure.
2. Nous avons considéré comme terminés les projets entièrement achevés et ceux sur le point d'être finalisés.

TABLEAU 2

ÉTAPES RELATIVES À UN PROJET DE CONSTRUCTION

Détermination des besoins	• Recensement des besoins • Évaluation de la pertinence des projets • Planification à long terme en fonction des orientations • Détermination des projets prioritaires • Autorisation des projets • Élaboration du PFT quant à chaque projet autorisé Le PFT sert avant tout à définir les besoins liés à un projet immobilier dans le but de les transmettre au concepteur. Il contient une description précise des paramètres opérationnels et d'aménagement, des superficies par fonction et par locaux et des listes d'équipements, une étude des différentes solutions envisagées, une évaluation des risques et une estimation des coûts. Les sommes nécessaires à la production d'un PFT de qualité devraient équivaloir environ à 0,5 p. cent des coûts d'un projet.
Mise à l'étude du projet	• Établissement du concept ainsi que des plans et devis préliminaires Le concept est présenté sous forme d'esquisse qui illustre la solution en tenant compte des conditions et des contraintes des installations* existantes. Les plans et devis préliminaires précisent le projet correspondant au concept. Ils regroupent une description des travaux à exécuter et des matériaux à employer ainsi qu'une documentation graphique sommaire montrant les composantes, la disposition de l'équipement et les dimensions générales du projet.
Exécution	• Élaboration des plans et devis définitifs Les plans et devis définitifs donnent de façon explicite toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la mise en chantier du projet. Ils contiennent une description détaillée des travaux à exécuter, une spécification de la qualité et de la quantité des matériaux à employer ainsi que la documentation graphique complète nécessaire à la réalisation du projet. • Réalisation des travaux
Bilan de réalisation	• Évaluation de la réalisation en termes de qualité et de performance

* Dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'installation désigne le lieu physique où sont dispensés les soins de santé, tandis que l'établissement constitue une entité légale responsable de une ou de plusieurs installations.

3.31 Il y a un large consensus sur les caractéristiques qui sont essentielles à une gestion de projets de construction réussie.

La présence d'un gestionnaire de projet est primordiale.

3.32 D'abord, il est primordial qu'un gestionnaire ayant les compétences requises soit désigné, et ce, dès le début du projet, à savoir lors de l'élaboration du PFT. Le fait qu'une seule personne assume la responsabilité de celui-ci permet d'assurer un suivi adéquat de son déroulement et de prendre les décisions qui s'imposent. Ainsi, on pourra mener à terme le projet sans que le budget autorisé lors de l'annonce de la mise à l'étude soit dépassé et que les échéances soient reportées tout en respectant le PFT. Ensuite, il est important de s'assurer que les rôles et les responsabilités sont bien partagés entre les principaux acteurs, soit celui qui prend la décision d'investir, le propriétaire ou l'utilisateur du bien livrable et le gestionnaire de projet.

VUE D'ENSEMBLE

3.26 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé. Chaque année, le gouvernement y consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir.

3.27 La gestion des projets immobiliers est donc une activité importante de ce réseau. Au cours des quatre dernières années, 74 projets de construction[1] supérieurs à 2 millions de dollars ont été réalisés[2]; le budget total qui leur était alloué était de 1,2 milliard de dollars.

3.28 Le tableau 1 présente les projets terminés durant ces années.

TABLEAU 1

VALEUR DES PROJETS DE 2 MILLIONS DE DOLLARS ET PLUS (terminés durant les quatre dernières années)

Dernier budget autorisé MS	Entité propriétaire						Total	
	CHQ		Établissements publics		Établissements privés conventionnés		Nombre de projets	Budget MS
	Nombre de projets	Budget MS	Nombre de projets	Budget MS	Nombre de projets	Budget MS		
De 2 à 5	8	30	7	23	–	–	**15**	**53**
De > 5 à 10	11	80	14	100	1	7	**26**	**187**
De > 10 à 15	5	58	6	77	–	–	**11**	**135**
De > 15 à 25	8	142	5	90	–	–	**13**	**232**
De > 25 à 50	3	94	1	26	–	–	**4**	**120**
De > 50 à 75	2	122	1	75	–	–	**3**	**197**
De > 75 à 100	1	86	–	–	–	–	**1**	**86**
Plus de 100	1	164	–	–	–	–	**1**	**164**
Total	**39**	**776**	**34**	**391**	**1**	**7**	**74**	**1 174**

Gestion des projets

3.29 La gestion d'un projet immobilier consiste à organiser et à diriger les travaux depuis la détermination des besoins jusqu'à la livraison définitive de l'ouvrage. Pour qu'un tel projet réussisse, l'étape de la planification est cruciale. Il est donc important d'y investir les ressources nécessaires afin qu'elle ne soit pas négligée.

3.30 Les étapes par lesquelles doit passer un projet immobilier sont présentées dans le tableau 2.

1. Un projet de construction est soit une construction neuve, un agrandissement, un réaménagement ou une rénovation majeure.
2. Nous avons considéré comme terminés les projets entièrement achevés et ceux sur le point d'être finalisés.

TABLEAU 2

ÉTAPES RELATIVES À UN PROJET DE CONSTRUCTION

Détermination des besoins	• Recensement des besoins • Évaluation de la pertinence des projets • Planification à long terme en fonction des orientations • Détermination des projets prioritaires • Autorisation des projets • Élaboration du PFT quant à chaque projet autorisé Le PFT sert avant tout à définir les besoins liés à un projet immobilier dans le but de les transmettre au concepteur. Il contient une description précise des paramètres opérationnels et d'aménagement, des superficies par fonction et par locaux et des listes d'équipements, une étude des différentes solutions envisagées, une évaluation des risques et une estimation des coûts. Les sommes nécessaires à la production d'un PFT de qualité devraient équivaloir environ à 0,5 p. cent des coûts d'un projet.
Mise à l'étude du projet	• Établissement du concept ainsi que des plans et devis préliminaires Le concept est présenté sous forme d'esquisse qui illustre la solution en tenant compte des conditions et des contraintes des installations* existantes. Les plans et devis préliminaires précisent le projet correspondant au concept. Ils regroupent une description des travaux à exécuter et des matériaux à employer ainsi qu'une documentation graphique sommaire montrant les composantes, la disposition de l'équipement et les dimensions générales du projet.
Exécution	• Élaboration des plans et devis définitifs Les plans et devis définitifs donnent de façon explicite toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la mise en chantier du projet. Ils contiennent une description détaillée des travaux à exécuter, une spécification de la qualité et de la quantité des matériaux à employer ainsi que la documentation graphique complète nécessaire à la réalisation du projet. • Réalisation des travaux
Bilan de réalisation	• Évaluation de la réalisation en termes de qualité et de performance

* Dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'installation désigne le lieu physique où sont dispensés les soins de santé, tandis que l'établissement constitue une entité légale responsable de une ou de plusieurs installations.

3.31 Il y a un large consensus sur les caractéristiques qui sont essentielles à une gestion de projets de construction réussie.

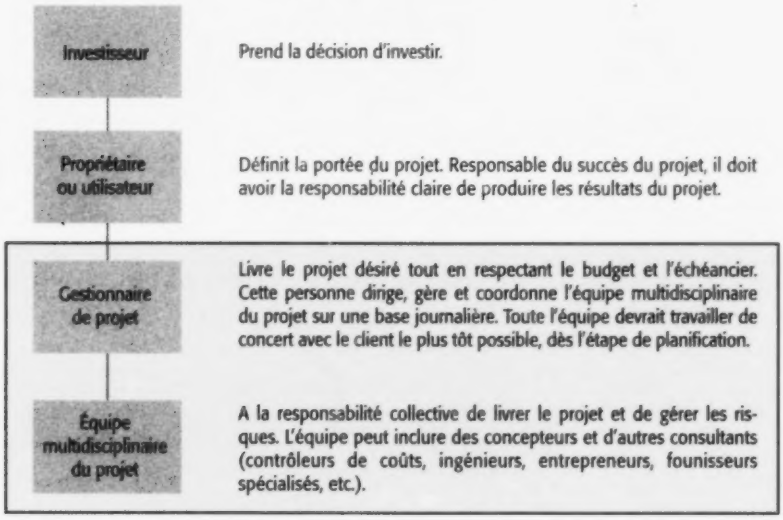
La présence d'un gestionnaire de projet est primordiale.

3.32 D'abord, il est primordial qu'un gestionnaire ayant les compétences requises soit désigné, et ce, dès le début du projet, à savoir lors de l'élaboration du PFT. Le fait qu'une seule personne assume la responsabilité de celui-ci permet d'assurer un suivi adéquat de son déroulement et de prendre les décisions qui s'imposent. Ainsi, on pourra mener à terme le projet sans que le budget autorisé lors de l'annonce de la mise à l'étude soit dépassé et que les échéances soient reportées tout en respectant le PFT. Ensuite, il est important de s'assurer que les rôles et les responsabilités sont bien partagés entre les principaux acteurs, soit celui qui prend la décision d'investir, le propriétaire ou l'utilisateur du bien livrable et le gestionnaire de projet.

3.33 La figure 1 illustre les rôles clés dans la gestion des projets.

FIGURE 1

RÔLES CLÉS DANS LA GESTION DES PROJETS



Source : Information tirée de *Achieving Excellence in construction Procurement guide 02 : Project Organisation*, Office of Government Commerce, 2003.

Rôles et responsabilités

3.34 Plusieurs acteurs participent à la planification et à la réalisation des projets immobiliers dans le réseau de la santé et des services sociaux. Les principaux sont les suivants : le MSSS, les agences, les établissements, la CHQ, les professionnels du secteur privé (par exemple les architectes et les ingénieurs), les entrepreneurs en construction.

3.35 La planification en matière d'investissements immobiliers dans le réseau relève directement du MSSS. Outre ses fonctions relatives au financement des projets de construction et au processus d'approbation de ces projets, il est également chargé d'établir les orientations à long terme à cet égard.

3.36 Pour leur part, les agences sont responsables d'organiser les services et de planifier la gestion du parc immobilier de leur territoire respectif. Les établissements, eux, ont l'obligation d'entretenir les immeubles dont ils sont propriétaires ou gestionnaires et de réaliser ou de faire exécuter les projets de construction relatifs à ces immeubles.

Expertise technique offerte par la CHQ.

3.37 La CHQ, quant à elle, a le mandat d'offrir l'expertise technique aux établissements, aux agences et au MSSS. Ainsi, elle fournit notamment des services de normalisation, des études de faisabilité et des estimations de coûts. Elle coordonne également l'élaboration des concepts, des plans et devis et offre des services de gestion de projets immobiliers et de gestion contractuelle. Elle doit aussi assurer le financement temporaire des projets et effectuer leur gestion financière.

3.38 Constituée en 1974 en organisme à but non lucratif pour la construction des centres d'accueil destinés aux personnes âgées, la CHQ est dès lors propriétaire des immeubles visés. Le 1er décembre 1999, la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec* est adoptée et la CHQ devient une entreprise du gouvernement. Au 31 mars 2005, ses actifs totalisaient 4,3 milliards de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.39 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS a mis en place un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets de construction. Pour ce faire, nous avons examiné si les rôles et les responsabilités en matière de planification et de gestion globale des projets sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés. De plus, nous avons cherché à savoir si le processus d'approbation des projets donne la possibilité de respecter la répartition des responsabilités, s'il vise à remplir les besoins établis dans le PFT et s'il permet que les délais relatifs au traitement des dossiers soient raisonnables, eu égard au niveau de financement accordé par le Conseil du trésor.

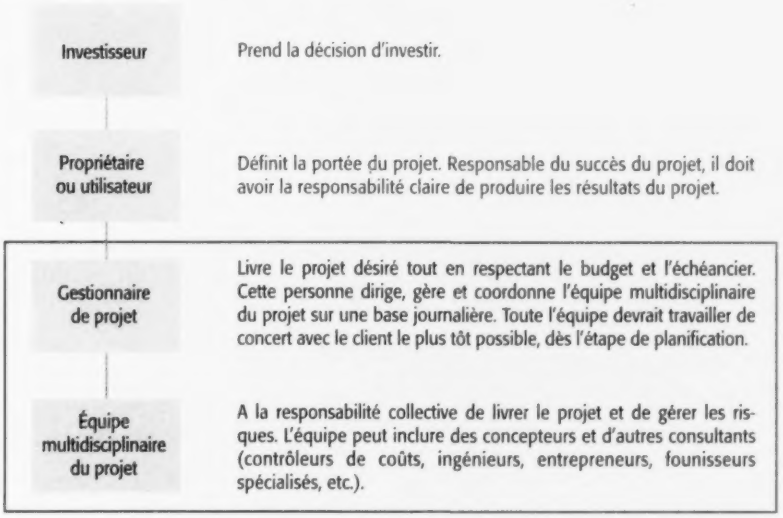
3.40 Ensuite, nous voulions évaluer dans quelle mesure la planification des projets de construction contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés. En outre, nous tenions à déterminer si leur gestion vise l'économie des ressources et l'efficacité. Pour atteindre ces deux objectifs, nous avons examiné les activités de la CHQ concernant les projets de construction. Enfin, nous voulions nous assurer que cette dernière évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte. Notre vérification n'avait cependant pas pour objet d'apprécier la pertinence des projets immobiliers et la qualité des plans et devis préliminaires et définitifs.

3.41 Nous avons mené nos travaux auprès du MSSS et de la CHQ. En plus d'avoir eu des entrevues avec des gestionnaires de ces deux entités, nous avons examiné neuf projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars et terminés au cours des quatre dernières années. Les constructions résultant de ces projets sont la propriété de la CHQ. Ceux-ci ont été choisis de manière que soient représentés les différents types de projets (construction neuve, agrandissement, réaménagement) et les divers coûts qui leur sont associés. L'annexe 2 présente la liste des

3.33 La figure 1 illustre les rôles clés dans la gestion des projets.

FIGURE 1

RÔLES CLÉS DANS LA GESTION DES PROJETS



Source : Information tirée de *Achieving Excellence in construction Procurement guide 02 : Project Organisation*, Office of Government Commerce, 2003.

Rôles et responsabilités

3.34 Plusieurs acteurs participent à la planification et à la réalisation des projets immobiliers dans le réseau de la santé et des services sociaux. Les principaux sont les suivants : le MSSS, les agences, les établissements, la CHQ, les professionnels du secteur privé (par exemple les architectes et les ingénieurs), les entrepreneurs en construction.

3.35 La planification en matière d'investissements immobiliers dans le réseau relève directement du MSSS. Outre ses fonctions relatives au financement des projets de construction et au processus d'approbation de ces projets, il est également chargé d'établir les orientations à long terme à cet égard.

3.36 Pour leur part, les agences sont responsables d'organiser les services et de planifier la gestion du parc immobilier de leur territoire respectif. Les établissements, eux, ont l'obligation d'entretenir les immeubles dont ils sont propriétaires ou gestionnaires et de réaliser ou de faire exécuter les projets de construction relatifs à ces immeubles.

Expertise technique offerte par la CHQ.

3.37 La CHQ, quant à elle, a le mandat d'offrir l'expertise technique aux établissements, aux agences et au MSSS. Ainsi, elle fournit notamment des services de normalisation, des études de faisabilité et des estimations de coûts. Elle coordonne également l'élaboration des concepts, des plans et devis et offre des services de gestion de projets immobiliers et de gestion contractuelle. Elle doit aussi assurer le financement temporaire des projets et effectuer leur gestion financière.

3.38 Constituée en 1974 en organisme à but non lucratif pour la construction des centres d'accueil destinés aux personnes âgées, la CHQ est dès lors propriétaire des immeubles visés. Le 1er décembre 1999, la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec* est adoptée et la CHQ devient une entreprise du gouvernement. Au 31 mars 2005, ses actifs totalisaient 4,3 milliards de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.39 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS a mis en place un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets de construction. Pour ce faire, nous avons examiné si les rôles et les responsabilités en matière de planification et de gestion globale des projets sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés. De plus, nous avons cherché à savoir si le processus d'approbation des projets donne la possibilité de respecter la répartition des responsabilités, s'il vise à remplir les besoins établis dans le PFT et s'il permet que les délais relatifs au traitement des dossiers soient raisonnables, eu égard au niveau de financement accordé par le Conseil du trésor.

3.40 Ensuite, nous voulions évaluer dans quelle mesure la planification des projets de construction contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés. En outre, nous tenions à déterminer si leur gestion vise l'économie des ressources et l'efficacité. Pour atteindre ces deux objectifs, nous avons examiné les activités de la CHQ concernant les projets de construction. Enfin, nous voulions nous assurer que cette dernière évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte. Notre vérification n'avait cependant pas pour objet d'apprécier la pertinence des projets immobiliers et la qualité des plans et devis préliminaires et définitifs.

3.41 Nous avons mené nos travaux auprès du MSSS et de la CHQ. En plus d'avoir eu des entrevues avec des gestionnaires de ces deux entités, nous avons examiné neuf projets de construction supérieurs à 2 millions de dollars et terminés au cours des quatre dernières années. Les constructions résultant de ces projets sont la propriété de la CHQ. Ceux-ci ont été choisis de manière que soient représentés les différents types de projets (construction neuve, agrandissement, réaménagement) et les divers coûts qui leur sont associés. L'annexe 2 présente la liste des

établissements et des installations dont nous avons examiné les projets. Étant donné le long délai de réalisation des projets, nous en avons aussi étudié quatre autres qui étaient à l'étape de la mise à l'étude au moment de nos travaux pour vérifier si les pratiques de gestion étaient toujours les mêmes.

3.42 De plus, une étude effectuée par l'Observatoire de l'administration publique nous a permis de comparer le processus utilisé pour l'approbation des projets de construction avec celui d'autres provinces ou pays, comme l'Alberta, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 un sommaire de cette comparaison. Notre vérification s'est déroulée d'octobre 2005 à mai 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.43 Nos travaux révèlent que les coûts réels dépassent ceux mentionnés lors de l'annonce ministérielle et que des changements importants surviennent dans la portée des projets tout au long de leur mise en œuvre. Les causes sont multiples : mauvaise définition des besoins des établissements ; utilisation d'estimations de coûts incomplètes ; analyse insuffisante des risques ; ajout de travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas indispensables à la réalisation des projets prévus au départ ; estimations de coûts qui ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

3.44 Pareils constats doivent susciter des gestes concrets de la part du MSSS, des agences, des établissements et de la CHQ. Il faut que des changements soient apportés au processus d'acheminement et d'approbation des projets pour le rendre plus efficient et efficace. Une planification à long terme doit en être la base et les rôles des acteurs doivent être clairement définis et coordonnés. En outre, la nomination d'un gestionnaire de projet, qui répond du respect des budgets, des échéances et des besoins déterminés au départ, doit être prévue.

3.45 Il faut aussi dresser un portrait des projets immobiliers réalisés et en rendre compte afin de permettre l'appréciation de la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de circonscrire les améliorations à apporter à cet égard.

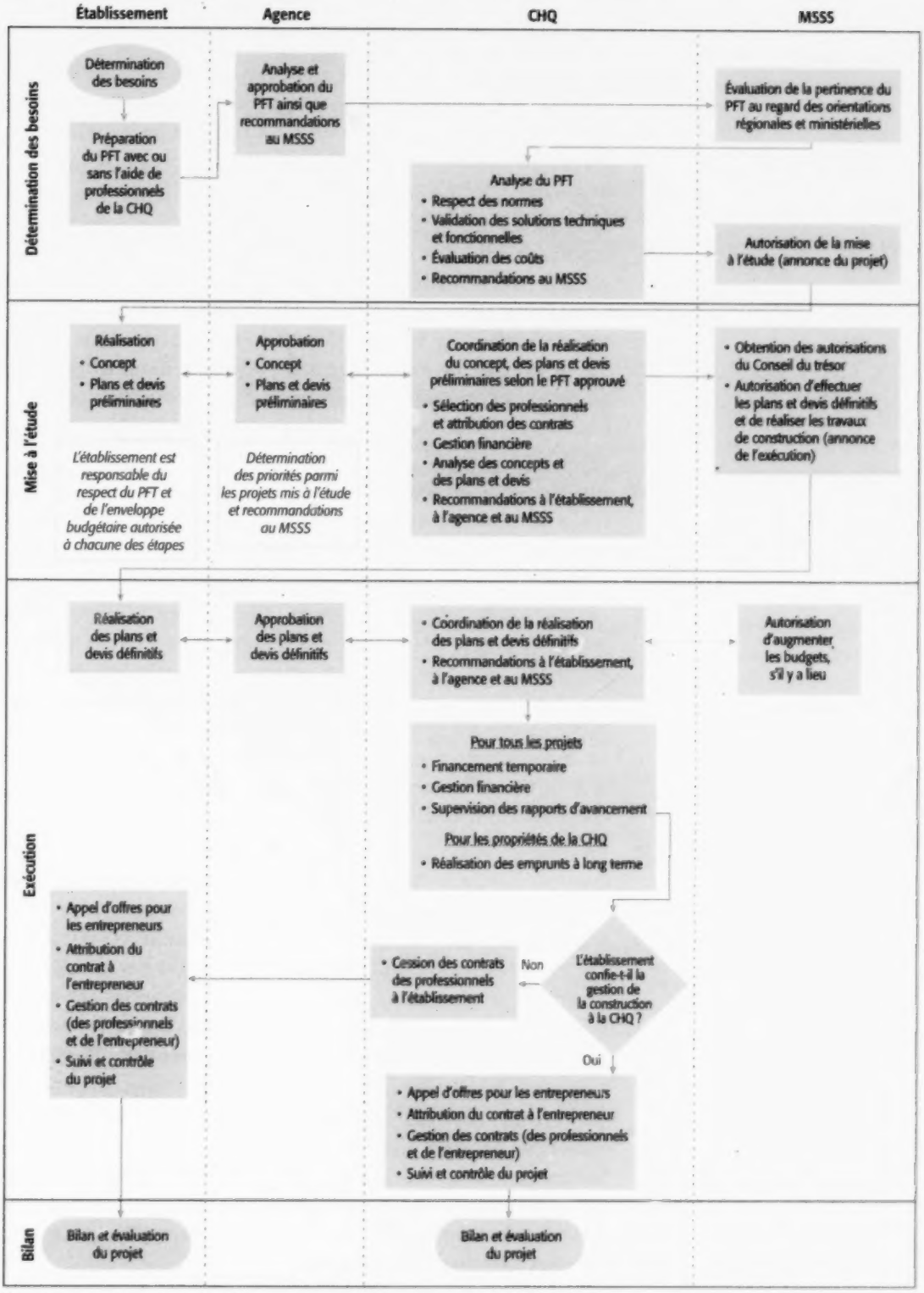
Cadre de gestion

3.46 Le cadre de gestion des immobilisations, volet « projets de construction », du MSSS a été redéfini en avril 1998. Il décrit les principales étapes relatives à la gestion d'un projet immobilier et met en lumière les tâches accomplies par les diverses parties prenantes. Il vise une plus grande responsabilisation des établissements et des agences. Les établissements deviennent les principaux responsables pour ce qui est de réaliser les projets d'immobilisations.

3.47 La figure 2 schématise les principales étapes que doivent franchir ces projets. Elle est inspirée de l'information incluse dans le cadre de gestion du MSSS et de la procédure adoptée par la CHQ.

FIGURE 2

ÉTAPES RELATIVES À LA GESTION D'UN PROJET DE CONSTRUCTION*



* Ces étapes se réfèrent à un projet dont les coûts sont supérieurs à 2 millions de dollars.

Approbation des projets et détermination des priorités

3.48 Malgré l'existence d'un cadre de gestion en matière d'immobilisations, certaines des actions faisant partie du processus d'acheminement et d'approbation des projets ne sont pas aussi efficientes et efficaces qu'elles le devraient.

3.49 Les besoins actuels et futurs des agences en matière d'immobilisations ne sont pas regroupés dans une planification globale à long terme, accompagnée d'une prévision à longue échéance des sommes qui seront allouées par le Conseil du trésor pour l'exécution des projets immobiliers. Le suivi de la vérification portant sur la gestion des immeubles dans le réseau, que nous avons effectué dans la même période (voir le chapitre 5), révèle d'ailleurs que ce ne sont pas toutes les agences vérifiées qui disposent d'un plan directeur immobilier pour l'ensemble de leur territoire. Or, un tel plan leur permettrait de mieux circonscrire les projets qu'elles veulent entreprendre et de mettre en évidence les liens que les projets proposés ont avec leurs orientations et avec celles du MSSS à l'égard de l'organisation des services.

3.50 Actuellement, l'approbation des projets et la détermination des priorités s'appuient sur les demandes des établissements, les priorités des agences et celles du MSSS, à l'égard notamment de certains secteurs comme les urgences et la radio-oncologie, qui font l'objet de planifications particulières.

3.51 La responsabilité première des agences et du MSSS est d'évaluer la pertinence des projets au regard des orientations régionales ainsi que ministérielles et de déterminer leur priorité. Cette pertinence devrait être établie lors de la planification à long terme au lieu d'être analysée au cours du processus, lorsque le PFT est élaboré. D'autres provinces, comme l'Ontario et l'Alberta, prennent les décisions concernant leurs immeubles en se rapportant à une planification de 5 à 10 ans. Elles peuvent ainsi organiser de manière rationnelle le processus d'approbation annuelle des projets.

Plus de PFT élaborés que de projets réalisés.

3.52 Par ailleurs, le MSSS ne donne pas d'indications aux établissements et aux agences quant au nombre de PFT qu'ils peuvent préparer annuellement. Au moment de notre vérification, nous avons relevé 81 PFT représentant plus de 900 millions de dollars; ceux-ci sont soit l'objet d'une analyse de la CHQ et sur le point d'être mis à l'étude (au moins 112 millions de dollars), soit déjà mis à l'étude (800 millions de dollars). Or, l'examen des données des sept dernières années montre que le MSSS, compte tenu des sommes allouées par le Conseil du trésor, a mis à exécution en moyenne 19 projets par an, qui ont une valeur de 275 millions de dollars.

3.53 Il en résulte que certains projets sont différés avant même d'être mis à l'étude ou demeurent à l'étude plus longtemps que le processus normal ne l'exigerait, ce qui occasionne des coûts additionnels. En outre, l'évolution des pratiques et des technologies amène des changements qui doivent se refléter dans les PFT. À titre d'exemple, pour un projet que nous avons analysé, un premier PFT a été fait en 1993 et un second a dû être conçu en 1998 pour tenir compte des changements survenus au cours de cette période.

3.54 Le MSSS prévoit mettre en application un nouveau mécanisme qui lui permettra de donner à l'établissement et à l'agence, avant que ceux-ci élaborent un PFT, un avis sur la pertinence de le faire, ce qui devrait avoir un impact sur le nombre de PFT rédigés.

3.55 Nous avons recommandé au ministère

- **de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires;**
- **d'améliorer le processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques.**

Rôles et responsabilités

Processus d'acheminement et d'approbation : ni efficient ni efficace.

3.56 Le processus d'acheminement et d'approbation des projets n'est pas efficient ni efficace. Il n'établit pas clairement le rôle et les responsabilités des différents acteurs.

3.57 Le MSSS et les agences attribuent la responsabilité des projets immobiliers aux établissements, que ceux-ci en soient propriétaires ou locataires, comme dans le cas des propriétés de la CHQ. Or, la prise de décision demeure centralisée. En effet, le MSSS et les agences sont impliqués dans la plupart des étapes des projets supérieurs à 2 millions de dollars, que ce soit dans celle liée à la détermination des besoins (pertinence des projets par rapport aux orientations régionales et ministérielles), ce qui est normal, ou dans celles se rapportant à la mise à l'étude ou à l'exécution des projets de construction.

3.58 Les agences reçoivent les avis et les recommandations de la CHQ au sujet des PFT, des concepts ainsi que des plans et devis préliminaires et définitifs; elles doivent approuver tous ces documents. En plus d'autoriser les augmentations des prévisions de coûts, le MSSS reçoit aussi les avis et les recommandations des agences et de la CHQ au sujet des PFT et des plans et devis préliminaires de tous les projets. Il en autorise la mise à l'étude et, après avoir obtenu l'enveloppe budgétaire du Conseil du trésor, approuve la réalisation des plans et devis définitifs et l'exécution des travaux. Chacun intervient donc séparément, alors que les actions devraient être concertées et coordonnées. Par conséquent, les documents font l'objet de multiples déplacements, ce qui allonge les délais.

3.59 Au Royaume-Uni, par exemple, le Department of Health n'approuve que les projets dont la valeur est supérieure à plus de 50 millions de dollars et, au niveau régional, les Strategic Health Authorities autorisent la mise à l'étude et l'exécution des projets, mais ne sont pas engagées dans leur aspect technique (concepts, plans et devis).

Pas de gestionnaire de projet du début à la fin.

3.60 Le cadre de gestion du MSSS ne prévoit pas la nomination d'un gestionnaire de projet, lequel est normalement responsable de la planification et de la supervision du projet, et ce, du début à la fin. De fait, cette fonction n'est pas définie dans le cadre de gestion et les limites de l'autorité de cette personne n'y sont pas précisées. Pourtant, les experts en gestion de projets reconnaissent que la présence d'un tel gestionnaire est essentielle pour composer avec des exigences en matière de contenu, de délais, de coûts, de risques et de qualité qui sont en concurrence ou avec des acteurs qui ont des attentes et des besoins différents.

3.61 Le MSSS laisse l'établissement décider de la gestion des projets; ce dernier peut soit l'assumer, soit la confier à la CHQ ou au secteur privé. Le MSSS n'a pas fixé de balises qui permettraient de tenir compte de l'expérience de l'établissement et de la complexité du projet.

3.62 Pour les projets que nous avons examinés, aucun gestionnaire de projet n'avait été désigné. Nous avons plutôt trouvé dans les dossiers le nom de plusieurs acteurs ayant des responsabilités partagées. En effet, la tâche de faire respecter le PFT et le budget est confiée à trois ou quatre personnes à la fois, c'est-à-dire au chargé de projet de l'établissement, au chargé de projet de la CHQ, au professionnel responsable de la conception et de la surveillance du chantier et, enfin, à un gérant de projet, engagé par l'établissement ou par la CHQ lorsque le projet comprend plusieurs lots ou qu'il est jugé complexe.

Écart entre le budget annoncé et les coûts réels : de 19 à 204 p. cent.

3.63 La présence d'une personne qui exerce l'autorité tout au long de la planification et de la réalisation du projet contribuerait au respect du budget. En effet, un gestionnaire de projet pourrait faire intervenir les bonnes personnes en temps opportun et trouver des solutions appropriées aux divergences entre les différents acteurs. Pour les projets que nous avons examinés, l'écart entre le budget annoncé lors de la mise à l'étude et les coûts réels varie de 19 à 204 p. cent; de plus, dans certains cas, le projet livré est très différent de celui qui avait été prévu.

Rôle de la Corporation d'hébergement du Québec

3.64 Le rôle de la CHQ dans la gestion des projets demeure imprécis à bien des égards; par conséquent, les services qu'elle offre ne sont pas toujours mis à profit de façon efficiente et efficace.

3.65 Bien qu'elle propose son expertise aux établissements, par exemple pour l'élaboration des PFT, ceux-ci ont le choix de traiter ou non avec elle et ils le font rarement. Elle analyse les documents produits à la fin des principales étapes (PFT, concept, plans et devis) et fait ses recommandations au MSSS ainsi qu'aux agences et aux établissements. Pourtant, comme nous le montrons plus loin, une action plus rapide faciliterait la prise en compte de ses recommandations.

3.66 La CHQ doit financer temporairement tous les projets et en effectuer la gestion financière. Pour ce faire, elle s'est dotée d'un système de suivi financier pour compiler leurs coûts et suivre l'évolution des engagements. Cependant, les établissements ont le choix, encore ici, de faire ou non appel à elle pour accomplir cette tâche. Pour trois des projets que nous avons examinés, l'établissement avait effectué un suivi, de sorte que ce dernier et le travail que la CHQ avait réalisé se chevauchaient.

3.67 La CHQ possède un parc immobilier dont la valeur foncière est de 1,7 milliard de dollars, soit 25 p. cent de celle des immeubles du réseau. Le MSSS n'a cependant pas déterminé de règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles du réseau. Il laisse le choix aux établissements de transférer ou non leurs immeubles à la CHQ, mais il doit cependant autoriser la transaction.

3.68 Certains d'entre eux décident d'effectuer ce transfert pour éviter de payer une partie de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente du Québec (TVQ) s'appliquant à leurs projets, la CHQ en étant exemptée. Plusieurs autres gardent leurs immeubles par sentiment d'appartenance et, de ce fait, s'acquittent de taxes qui ne devraient pas être payées autrement. Certes, les établissements réclament une partie de ces taxes. Toutefois, pour les projets terminés depuis 2001, qui ont une valeur de 430 millions de dollars, ceux qui ont conservé la propriété de leurs immeubles ont déboursé 5,9 et 12,9 millions de dollars de TPS et de TVQ. À cela s'ajoutent les taxes qui seront payées par les établissements pour les projets en cours de réalisation dont les investissements prévus totalisent 941,3 millions de dollars. À cet égard, le MSSS devrait statuer sur les règles à suivre avant la mise en œuvre des grands projets de construction du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) et du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine (CHU Sainte-Justine) car, compte tenu de leur importance financière, des montants importants de taxes seront en cause.

3.69 Depuis 2004, la CHQ révise ses façons de faire afin d'améliorer son offre de services pour les établissements qui requièrent son expertise technique ou qui lui confient la gestion de projets de construction. Elle souhaite désormais assumer le rôle de gestionnaire de projet. Diverses mesures ont été instaurées pour qu'elle puisse remplir ce rôle : affectation d'un plus grand nombre de personnes à la gestion des projets et à l'expertise technique, présence accrue des chargés de projet sur le terrain, formation du personnel, élaboration de guides, mise en place d'une nouvelle méthode d'estimation des coûts, implantation d'un nouveau système de gestion de projets.

3.70 Cette volonté d'agir à titre de gestionnaire de projet ne se reflète pas dans le cadre de gestion relatif aux projets immobiliers du MSSS, qui est en révision depuis quelques années.

3.71 Nous avons recommandé au ministère

- **de mettre à jour, en collaboration avec la Corporation, le cadre de gestion concernant les projets immobiliers de façon à**
  - **prévoir la nomination d'un gestionnaire de projet qui sera responsable des résultats obtenus, et ce, du début à la fin des travaux;**
  - **établir clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants, notamment de la Corporation d'hébergement du Québec, dans la gestion des projets immobiliers;**
- **de revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace;**
- **de statuer sur les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des nouveaux immeubles du réseau afin de minimiser les coûts de construction.**

Gestion des projets immobiliers

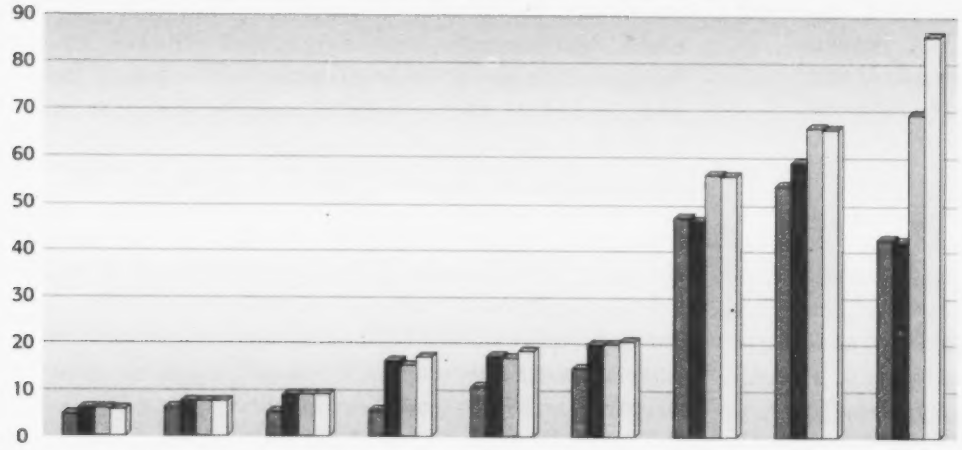
3.72 Gérer un projet immobilier, c'est assurer sa planification et sa réalisation en temps voulu de façon à répondre aux besoins définis au départ, tout en respectant le budget qui a été approuvé. C'est aussi coordonner l'action des différents intervenants, entreprendre des démarches proactives, trouver des solutions aux problèmes rencontrés ainsi que préparer et diffuser l'information afférente au projet en temps opportun.

3.73 Notre examen de neuf projets de construction terminés montre que leur gestion n'a pas toujours permis d'atteindre les résultats attendus. En effet, des changements importants dans la portée des projets et dans les budgets s'y rapportant se sont produits durant la planification et l'exécution de la plupart d'entre eux. Certains de ces changements, telles les modifications requises pour répondre à de nouvelles normes, sont nécessaires. Cependant, d'autres sont reliés à une mauvaise définition des besoins des établissements, à l'utilisation d'estimations incomplètes, à une analyse insuffisante des risques, à l'ajout de travaux jugés utiles, mais non indispensables à la réalisation du projet prévu au départ, et au fait que des estimations de coûts ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie.

3.74 Le graphique 1 illustre l'évolution des budgets de l'étape de la mise à l'étude (PFT) à celle de l'élaboration des plans et devis définitifs et présente les coûts réels, au moment de notre vérification, des neufs projets que nous avons analysés.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES BUDGETS ET COÛTS RÉELS DE NEUF PROJETS (en millions de dollars)



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
■ Annonce de mise à l'étude (PFT)	4,6	6,2	5,3	5,6	10,6	14,6	46,9	53,8	42,3	
■ Plans et devis préliminaires	6,0	7,7	9,0	16,1	16,8	19,8	46,2	58,8	42,0	
▨ Plans et devis définitifs	6,0	7,7	9,0	15,2	17,2	19,8	56,0	66,1	69,0	
□ Coûts réels	5,9	7,8	8,9	17,0	18,2	20,3	55,8	65,7	85,7	
Écart entre le budget établi lors de la mise à l'étude et les coûts réels	28,3 %	25,8 %	67,9 %	203,6 %	71,7 %	39,0 %	19,0 %	22,1 %	102,6 %	

Planification

3.75 La planification des projets est réalisée en deux temps. En premier lieu, le PFT est effectué au moment de la détermination des besoins. Dans le processus actuel, ce document sert de base à la décision d'entreprendre le projet de construction et il soutient l'annonce de coûts faite par le ministre lors de la mise à l'étude. Le MSSS considère que le respect de l'enveloppe budgétaire annoncée doit devenir incontournable. Ainsi, un dépassement budgétaire prévu ou constaté doit se traduire par une réduction de la taille ou d'autres aspects du projet avant que l'on envisage une révision à la hausse de cette enveloppe. En deuxième lieu, on met le projet à l'étude afin de pouvoir procéder à l'élaboration des concepts ainsi que des plans et devis préliminaires.

Évolution des budgets et coûts réels de neuf projets (en millions de dollars)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
☐ Annonce de mise à l'étude (PTT)	4,6	6,2	5,3	5,6	10,6	14,6	46,9	53,8	42,3	**189,9**
☐ Plans et devis préliminaires	6,0	7,7	9,0	16,1	16,8	19,8	46,2	58,8	42,0	**222,4**
Plans et devis définitifs	6,0	7,7	9,0	15,2	17,2	19,8	56,0	66,1	69,0	**266,0**
Coûts réels	5,9	7,8	8,9	17,0	18,2	20,3	55,8	65,7	85,7	**285,3**
Écart entre le budget établi lors de la mise à l'étude et les coûts réels	28,3 %	25,8 %	67,9 %	203,6 %	71,7 %	39,0 %	19,0 %	22,1 %	102,6 %	**50,2 %**

Une mauvaise planification contribue à des hausses de coûts de 24 à 188 p. cent.

3.76 Nos travaux révèlent qu'une mauvaise planification des projets contribue à la hausse des budgets de plusieurs des projets examinés, laquelle a lieu entre l'annonce de la mise à l'étude et la réalisation des plans et devis préliminaires : six de ces budgets présentent une augmentation variant de 24 à 188 p. cent.

Détermination des besoins

3.77 Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des PFT complets. Pour certains projets examinés, elles sont même faites avant l'obtention de l'opinion sur la faisabilité technique du projet, contrairement à ce que prévoit le processus. Relativement à l'un de ces projets, un avis, qui a été demandé après l'annonce budgétaire, proposait des modifications qui auraient pu permettre d'économiser près de 7 millions de dollars. Ces modifications n'ont pas été apportées, l'agence ayant jugé qu'elles remettaient en question notamment le volume d'activité et l'organisation des services ; en outre, elle voulait éviter tout retard dans le cheminement du dossier. Par ailleurs, l'annonce d'un projet a été faite avant l'élaboration du PFT et celle d'un autre, avant que le conseil d'administration de l'établissement et l'agence l'autorisent.

Dans les PFT, besoins non connus ou mal définis.

3.78 Pour quatre projets, des besoins n'étaient pas connus ou sont mal définis dans le PFT, malgré sa révision par les agences, la CHQ et le MSSS. Par conséquent, ces projets ont pris de l'ampleur tout au long de l'étape de la mise à l'étude. Ainsi, plusieurs annonces sont faites sur la base de PFT et d'estimations de coûts qui seront révisés par la suite plus d'une fois. Des projets peuvent changer complètement ; par exemple, on est passé d'un agrandissement d'un centre d'hébergement comprenant 84 lits à une construction neuve de 128 lits. Quant au budget de construction, qui était de 5,6 millions de dollars, il est monté à 16,1 millions.

3.79 Dans les dossiers examinés, nous avons constaté que plusieurs des PFT produits ne correspondent pas aux exigences. D'abord, les établissements préparent le document sans avoir l'assurance que le projet sera jugé pertinent et prioritaire par le MSSS. Ils n'investissent donc pas toujours les ressources techniques nécessaires à l'élaboration d'un PFT de qualité ; de fait, ils le conçoivent parfois seuls. Ensuite, ils ne sont nullement tenus responsables des erreurs ou des omissions faites dans la prévision des coûts ou la définition des besoins. Pour les projets analysés, les demandes relatives à une majoration des prévisions de coûts ont toutes été acceptées par le MSSS.

3.80 La CHQ donne son avis sur le PFT au ministère lorsque le document est terminé. Ainsi, elle a formulé ses commentaires sur le manque d'information de certains PFT en ce qui a trait à l'organisation des services, aux contraintes, aux solutions de remplacement, à l'évaluation des risques et à l'estimation des coûts. Toutefois, elle n'a pas recommandé au MSSS d'obtenir des établissements de l'information additionnelle avant de poursuivre les projets. Son intervention tardive rend plus difficiles à accepter certains commentaires qui mettent en cause des décisions

prises précédemment. Par exemple, la CHQ reconsidère un projet de rénovation à cause de ses coûts élevés par rapport à ceux d'une construction neuve. Son avis n'est pas retenu et le projet se poursuit. Ce n'est que 34 mois plus tard, après que l'on a investi plus de 300 000 dollars, que le projet de rénovation est abandonné et qu'une construction neuve est annoncée.

Estimations de coûts

Annonce ministérielle : tous les coûts devraient être précisés.

3.81 Tous les coûts devraient être précisés lors de l'annonce ministérielle de la mise à l'étude des projets. Cependant, pour la plupart des projets que nous avons examinés, seuls les coûts de construction le sont, c'est-à-dire ceux relatifs aux travaux et à l'œuvre d'art, aux honoraires professionnels, à l'équipement fixe et aux dépenses imprévues, communément appelées « contingences ». Les coûts complets, à savoir ceux qui incluent les frais administratifs, l'équipement médical spécialisé, le mobilier et les transactions immobilières, sont généralement précisés lors de la réalisation des plans et devis préliminaires.

3.82 Pour trois projets, une demande d'augmentation des prévisions de coûts a été faite après le début de l'étape de l'exécution ; on voulait y ajouter les coûts concernant l'équipement médical spécialisé et le mobilier. Pour un des projets, ceux-ci sont passés de 972 000 dollars à plus de 8,2 millions de dollars. Ils n'ont pas été inclus pour un autre, même s'ils représentaient plus de 10 p. cent des coûts du projet, soit 1,8 million de dollars.

3.83 Pour quatre des projets examinés, bien que la CHQ ait jugé l'information insuffisante, elle n'a pas recommandé au MSSS d'obtenir de l'établissement un PFT plus complet. Elle a fait une mise en garde et précisé que les coûts qui ont été estimés ne servent que pour déterminer un ordre de grandeur. Pour l'un d'entre eux, elle a même ajouté que l'estimation devra être refaite lorsque les besoins et la nature du projet auront été déterminés, alors que c'est la raison d'être du PFT. Trois de ces projets ont connu des augmentations des prévisions de coûts : l'écart entre les prévisions incluses dans le PFT et celles figurant dans les plans et devis préliminaires est respectivement de 24, 30 et 188 p. cent.

3.84 Le MSSS a obtenu pour un autre projet l'enveloppe budgétaire nécessaire à la construction avant que les plans et devis préliminaires soient élaborés. Le budget était basé sur des estimations et un PFT vieux de plus de 20 mois ; en effet, il n'y avait pas eu de mise à jour des besoins et des prix. Le MSSS a dû autoriser une augmentation des prévisions de coûts à la suite du dépôt des plans et devis préliminaires, ce qui a fait passer le budget du projet de 14,6 à 19,8 millions de dollars, soit une hausse de 35,6 p. cent.

3.85 Dans un autre cas, une demande de majoration des prévisions de coûts a été faite à une étape ultérieure. De fait, on avait complètement omis dans l'estimation présentée lors de l'approbation du concept les coûts afférents au troisième étage de l'immeuble, qui représentaient plus de 360 000 dollars. Les coûts des travaux étaient estimés à 4,4 millions de dollars.

3.86 Depuis peu, la CHQ utilise une méthode qui permet de détailler les coûts par élément de construction. Étant donné son implantation récente, nous n'avons pas été à même d'en évaluer l'efficacité. Notons cependant que cette façon de faire offrirait l'avantage de constituer un meilleur point de départ pour l'établissement du budget et de permettre un suivi plus adéquat.

3.87 Un nouveau cadre de référence normatif quant à l'élaboration des PFT devrait être en vigueur bientôt. Il exigera que les établissements utilisent cette méthode pour effectuer leurs estimations de coûts.

3.88 Notre examen de quatre projets actuellement à l'étape de la mise à l'étude révèle que, pour trois d'entre eux, la CHQ a été beaucoup plus impliquée dans le processus de planification. Elle a été mandatée pour réaliser le PFT de l'un des projets alors que ses commentaires et ses estimations de coûts ont été intégrés dans le PFT des deux autres et ont servi de base à l'annonce ministérielle. Il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions de cette nouvelle façon de faire sur le respect des budgets. Mentionnons toutefois que les prévisions budgétaires des deux projets pour lesquels les concepts ont été établis sont similaires ou inférieures à celles contenues dans le PFT.

Évaluation des risques

3.89 Actuellement, bien que le guide d'élaboration des PFT le prévoie, la plupart de ceux-ci ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire à la détermination du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des provisions budgétaires pour les dépenses imprévues.

3.90 Même si, depuis 2005, le MSSS a prévu que certains projets puissent suivre la démarche d'évaluation proposée par le Conseil du trésor dans la Politique-cadre sur les partenariats public-privé, à ce jour, un seul mode de réalisation des projets immobiliers a été utilisé, soit l'approvisionnement conventionnel. Ce mode suppose que les établissements, ou la CHQ, conservent la propriété du bien et demeurent responsables de la gestion continue du projet.

Ailleurs, une évaluation des risques sert à déterminer le meilleur mode de réalisation des projets.

3.91 Dans d'autres provinces ou pays, par exemple l'Ontario, l'Alberta, le Royaume-Uni, les responsables des projets immobiliers évaluent les risques et déterminent le mode de réalisation qui permet une utilisation optimale des ressources.

3.92 À titre d'exemple, pour certains types de projets, l'utilisation du mode appelé « conception-construction », qui consiste à confier à un seul partenaire privé les travaux relatifs à ces étapes, pourrait diminuer les risques pour le client. Effectivement, le fait de devoir corriger des erreurs de conception découvertes pendant la phase de réalisation compte parmi les risques que doivent assumer les personnes du secteur privé lorsqu'elles se voient confier l'ensemble des responsabilités reliées à un projet.

3.93 Par ailleurs, les provisions budgétaires pour les dépenses imprévues ne sont actuellement pas basées sur une analyse des risques que comporte le projet ni sur les données de projets antérieurs similaires. Elles sont fixées par la CHQ à 5, 7 et 10 p. cent des coûts des travaux selon qu'il s'agit d'une construction neuve, d'un agrandissement ou d'une rénovation mineure, ou encore d'un réaménagement. Ces provisions sont basées sur des pourcentages établis depuis 1984 auxquels la CHQ ajoute une marge de manœuvre.

3.94 Bien que l'on trouve dans certains dossiers des estimations de coûts liés à des éventualités, comme la présence d'amiante ou le renforcement de la structure, la CHQ n'effectue pas d'analyse systématique qui permettrait de les circonscrire et de quantifier leurs répercussions.

3.95 Dans un dossier notamment, le fait que l'on n'a pas été assez en profondeur dans le PFT sur le plan technique a entraîné une augmentation budgétaire de 115 000 dollars, ce qui représente 3 p. cent des coûts des travaux prévus initialement. Cette somme servira à pallier les limitations quant à la structure existante.

3.96 Par ailleurs, la CHQ a augmenté de 1,4 million de dollars l'estimation de coûts qu'un établissement avait établie pour un projet afin de tenir compte de certains risques et d'accroître les sommes réservées aux dépenses imprévues. Or, l'annonce ministérielle a tout de même été faite en fonction des coûts déterminés par l'établissement. Par la suite, une demande portant sur la majoration des prévisions de coûts a confirmé que les risques étaient réels et que ces prévisions étaient sous-évaluées de 2,3 millions de dollars.

3.97 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les programmes fonctionnels et techniques, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, sont complets et qu'ils ont fait l'objet d'une analyse de la Corporation.

3.98 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de s'assurer que**
  - **les besoins des établissements sont bien définis dans les programmes fonctionnels et techniques avant de formuler les recommandations destinées au ministère;**
  - **les estimations de coûts présentées dans les programmes fonctionnels et techniques sont complètes;**
  - **les programmes fonctionnels et techniques contiennent l'analyse des risques nécessaire à la détermination du mode de réalisation des projets et à l'établissement des sommes réservées aux dépenses imprévues.**

Exécution

3.99 L'exécution d'un projet débute lorsque le Conseil du trésor confirme le budget en transmettant un document, le CT d'exécution, qui fixe les sommes autorisées. Le budget est généralement établi sur la base des estimations de coûts figurant dans les plans et devis préliminaires. Ensuite, le MSSS autorise l'élaboration des plans et devis définitifs et la réalisation des travaux. Enfin, la CHQ, ou l'établissement, procède aux appels d'offres et choisit l'entrepreneur ayant la plus basse soumission conforme pour réaliser les travaux.

3.100 Trois des neuf projets examinés ont connu des augmentations importantes pendant l'étape de l'exécution, notamment à cause de nouvelles demandes des établissements et des estimations qui ne tenaient pas compte des indexations ni du contexte inflationniste de l'industrie. L'écart entre les estimations présentées dans les plans et devis préliminaires et les coûts réels est respectivement de 12, 21 et 104 p. cent.

Demandes des établissements

Ajout de travaux utiles, mais non nécessaires.

3.101 Même à l'étape de l'exécution, tous les projets ne sont pas complètement arrêtés. En effet, des établissements formulent encore des demandes pour que certains travaux jugés utiles, mais qui ne sont pas nécessaires à la réalisation du projet prévu au départ, s'ajoutent à ceux qui étaient planifiés, ce qui nécessite de nouvelles autorisations du MSSS pour augmenter le budget.

3.102 Pour un projet, plusieurs travaux de maintien – chaufferie, refroidisseur, ventilation, structure –, totalisant 6,3 millions de dollars, se sont additionnés lors de l'élaboration des plans et devis définitifs et pendant la construction.

3.103 En ce qui a trait à un autre projet, ce sont des travaux de 3,6 millions de dollars concernant la chaufferie et l'enveloppe extérieure qui ont été ajoutés. Le financement de ces travaux a été assuré par une exemption des taxes provinciale et fédérale de 7 millions de dollars, exemption associée au transfert de la propriété à la CHQ. Ce transfert, pourtant entériné par le conseil d'administration de l'établissement et celui de la CHQ, ne s'est pas effectué, ce qui remet en question l'exigibilité des taxes, dont une partie pourra être récupérée.

Budgets autorisés

Estimations de coûts non mises à jour lors des appels d'offres.

3.104 Pour certains projets, les estimations de coûts n'ont pas été mises à jour lorsqu'on a lancé les appels d'offres. Il en a résulté des soumissions supérieures aux budgets; pour les respecter, on a dû présenter des demandes d'augmentation de ceux-ci ou encore réduire le nombre de travaux prévus.

3.105 À titre d'exemple, la CHQ a annulé un appel d'offres parce que la plus basse soumission conforme dépassait ce budget de 1,9 million de dollars, à cause notamment de la non-indexation des coûts d'un projet et du contexte inflationniste

de l'industrie. Un an plus tard, après avoir apporté des modifications aux plans et devis définitifs en y retranchant plus de 1,7 million de dollars de travaux, on a lancé un second appel d'offres. La plus basse soumission, qui venait du même entrepreneur, a encore été supérieure de 1,6 million de dollars au budget, lequel n'avait pas été indexé depuis son autorisation deux ans plus tôt. On a fait finalement une demande d'augmentation budgétaire de 1,9 million de dollars, qui a été accordée. Somme toute, le projet coûtera le même prix, mais sera retardé de un an et les travaux prévus au départ ne seront pas tous effectués.

3.106 Par ailleurs, la soumission la plus basse pour la première étape d'un autre projet a été acceptée, même si elle excédait le budget autorisé de 1,5 million de dollars. Ce dépassement était causé par les mêmes facteurs que ceux mentionnés ci-dessus. Toutefois, le fait que cette soumission a été acceptée a entraîné une réduction des sommes disponibles pour la seconde étape. La plus basse soumission pour cette dernière se révélant également plus élevée que le solde du budget autorisé, une augmentation de 1,7 million de dollars a été demandée au MSSS. Celle-ci a été financée par une réduction du budget relatif aux équipements spécialisés de 0,9 million de dollars et un accroissement de la participation financière de l'agence et de l'établissement.

3.107 Nous avons aussi constaté que le budget autorisé d'un projet, pour lequel on a utilisé un mode de construction par lots et en régime accéléré, a été dépassé parce que les estimations de coûts avaient été établies à partir de plans et devis définitifs souvent incomplets. La plupart de ces plans étaient achevés à environ 60 p. cent. Dans l'échéancier fixé, dont les délais ont été dépassés de 12 mois, le temps alloué pour réaliser et réviser ces plans et devis était trop court. Leur utilisation pour rédiger les appels d'offres a amené de nombreux ordres de modification, ce qui a contribué à augmenter les coûts. À titre d'exemple, la chaufferie et le refroidisseur ont nécessité des travaux additionnels de plus de 720000 dollars, soit une augmentation de 16 p. cent des coûts estimés dans les plans et devis préliminaires. Quant à l'excavation et au remblai, on a dû leur consacrer 420000 dollars, soit 23 p. cent de plus que ce qui avait été évalué au début. Pour ce qui est de la démolition et du drainage, il a fallu leur affecter 197000 dollars, ce qui constitue une augmentation de 105 p. cent.

Réduction des coûts

3.108 Pour trois des projets vérifiés, on a respecté les budgets autorisés à l'étape de l'exécution; pour trois autres, l'augmentation est inférieure à 10 p. cent. Toutefois, la CHQ n'a pas l'assurance, en ce qui concerne deux de ces six projets, que les efforts pour respecter les budgets n'ont pas été faits au détriment des dépenses futures d'entretien; de fait, ces dernières pourraient être supérieures à l'économie réalisée.

3.109 Ainsi, relativement à deux projets pour lesquels les soumissions étaient plus élevées que les budgets autorisés, nous n'avons pas trouvé d'analyse des coûts par rapport au cycle de vie. Une telle analyse aurait garanti que les choix faits (retranchement de travaux, remplacement de matériaux) étaient réellement économiques et qu'ils n'entraîneraient pas d'augmentation des dépenses d'entretien à l'avenir. Les coupes effectuées, d'une valeur respective de 1,1 et de 0,4 million de dollars, ont été déterminées à la suite de discussions entre les acteurs, soit la CHQ, le gérant ou le professionnel et l'entrepreneur. Pour un des projets, la réduction des coûts provient essentiellement d'une diminution de la qualité des matériaux utilisés.

3.110 De plus, pour deux autres projets examinés, des éléments concernant les systèmes électriques et les balcons, qui avaient été retirés, ont été réintroduits dans les travaux sous forme d'ordres de modification, c'est-à-dire d'avenants au contrat de l'entrepreneur. Pourtant, cette façon de faire coûte généralement plus cher puisque le travail à exécuter n'est pas spécifié dans le contrat proprement dit et que l'on doit négocier séparément pour chaque tâche.

Gestion des changements

3.111 Tous les projets subissent des changements au cours de leur réalisation. Cependant, si ces derniers ne sont pas contrôlés, ils occasionnent des dépassements budgétaires et des retards quant à l'échéancier. Une bonne gestion des changements doit donc permettre de s'en occuper au fur et à mesure qu'ils surviennent. Pour ce faire, le niveau d'autorisation requis doit être établi, avant ou après les travaux, selon l'importance de la modification, c'est-à-dire sa valeur, sa nature, sa complexité et son degré d'urgence. L'établissement, ou la CHQ, doit aussi convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux de façon à éviter des litiges ultérieurs.

Le processus d'approbation des changements est lourd et peu efficient.

3.112 Pour les projets dont la gestion financière lui a été confiée, la CHQ n'a pas établi de règles à suivre. Elle autorise les modifications une fois qu'elles sont effectuées; de plus, son processus d'approbation des changements est lourd et peu efficient.

3.113 En effet, puisqu'elle intervient après coup, elle ne peut pas empêcher que l'on exécute des travaux qui ne sont pas prévus dans les plans, elle ne peut que refuser de payer. En outre, quand le total des changements représente plus de 10 p. cent des coûts du projet ou plus de 100 000 dollars, chaque modification supplémentaire, peu importe les coûts qui lui sont rattachés ou son importance, doit être autorisée par le président-directeur général de la CHQ ou son comité exécutif après la réalisation des travaux. Pour tous les projets examinés, la valeur des changements effectués a excédé 100 000 dollars; pour huit des neuf projets, cette valeur a varié de 383 000 dollars à 4,6 millions.

3.114 Le nouveau système de gestion que la CHQ a mis en place concernant les projets devrait lui permettre d'être plus proactive et d'autoriser les ordres de modification avant leur réalisation.

3.115 Les contrats signés avec les entrepreneurs comportent une disposition qui est propre au secteur public québécois. La CHQ et l'établissement peuvent exiger des entrepreneurs, en vertu d'une clause exécutoire, qu'ils réalisent des travaux supplémentaires sans qu'un prix soit convenu entre les parties avant le début de ceux-ci. Or, pareille façon de faire peut entraîner des litiges ou donner lieu à des poursuites judiciaires. Actuellement, la CHQ fait face à au moins trois litiges, totalisant près de un million de dollars, directement liés à cette situation. Ailleurs au Canada ou dans le secteur privé, les parties doivent s'entendre sur un prix avant la réalisation des travaux, sinon l'intervention d'un médiateur est demandée; le cas échéant, le désaccord peut même être réglé par arbitrage.

3.116 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de revoir les estimations de coûts des projets en tenant compte notamment des indexations et du contexte inflationniste et d'en évaluer l'impact budgétaire avant de lancer les appels d'offres;**
- **de s'assurer que les choix visant à réduire les coûts des projets et à respecter les budgets autorisés sont économiques et qu'ils n'entraîneront pas d'augmentation des dépenses d'entretien;**
- **de se doter d'une procédure de gestion des changements efficiente, qui lui permet d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux.**

3.117 Nous avons recommandé au ministère et à la Corporation de prendre des mesures pour que les travaux demandés par les établissements et non nécessaires à la réalisation des projets initialement prévus ne soient pas effectués à l'intérieur de ces projets.

Suivi

3.118 Une gestion compétente et rigoureuse des délais et des coûts d'un projet est de première importance pour en assurer le succès.

3.119 Pendant l'exécution des travaux, la CHQ suit l'évolution des coûts de construction. Lors des événements importants, comme une demande d'augmentation des prévisions de coûts, elle produit des fiches synthèses sur le sommaire du projet, le budget et les coûts, qui sont transmises systématiquement à l'établissement, à l'agence et au MSSS.

3.120 Toutefois, pour la plupart des projets examinés, la CHQ n'a pas produit de rapport d'avancement formel. Un rapport de ce type prévoit les coûts du projet à la fin des travaux, compte tenu de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux. De tels rapports ont cependant été produits par des gérants relativement à deux projets pour lesquels ils avaient été embauchés.

3.121 Plusieurs acteurs participent au suivi des projets. Ainsi, le chargé de projet de l'établissement, le chargé de projet de la CHQ, le professionnel responsable de la conception et chargé de la surveillance du déroulement des travaux et le gérant, s'il y a lieu, ont tous la responsabilité de s'assurer du respect du PFT et du budget.

Suggestions tardives de la CHQ : plus difficiles à accepter.

3.122 La CHQ effectue l'analyse des concepts et des plans et devis lorsqu'ils sont terminés. Elle avise l'établissement et les professionnels responsables si les budgets autorisés sont dépassés et formule des recommandations au MSSS. Même si l'immeuble est sa propriété et que la gestion du projet lui a été confiée, le fait qu'elle intervienne tardivement rend certaines de ses suggestions plus difficiles à accepter. En effet, celles-ci remettent en cause des décisions prises précédemment par les établissements et les concepteurs.

3.123 À titre d'exemple, pour un projet, la CHQ a constaté qu'il y avait une augmentation de superficie de 1300 m^2, laquelle entraînait le dépassement du budget autorisé de près de 2,7 millions de dollars. L'établissement n'a pas donné suite à ce commentaire. Le MSSS a autorisé ultérieurement une augmentation du budget pour régulariser la situation. Pour plusieurs projets, la CHQ ne fait que noter les ajouts faits (augmentation de superficie, travaux non planifiés) et signale aux établissements et au concepteur leurs effets sur les budgets.

3.124 Bien que tous les acteurs aient une responsabilité partagée quant au suivi des projets, aucun ne subit de conséquences si l'on dépasse les budgets. De fait, pour les projets que nous avons examinés, les demandes de majoration des budgets prévisionnels ont toutes été acceptées. Dans quelques cas, l'établissement a financé lui-même une partie des augmentations.

Peu d'incitations à respecter la portée des projets et les budgets.

3.125 Il y a peu d'incitatifs quant au respect de la portée initiale des projets et des budgets autorisés. Dans d'autres États, de tels incitatifs existent. En voici quelques exemples : les gestionnaires d'établissements doivent présenter des bilans qui permettent d'apprécier la qualité de la gestion et de rendre compte du respect du PFT, des coûts et des échéanciers ; ils obtiennent difficilement des fonds supplémentaires pour de nouvelles demandes ou on refuse de leur en fournir ; il y a un seul gestionnaire de projet responsable de l'atteinte des objectifs ; on effectue une vérification indépendante de certains projets pour s'assurer de leur bonne gestion.

Évaluation des professionnels et des entrepreneurs

3.126 Par ailleurs, les contrats avec les professionnels mentionnent certaines obligations de la firme, comme les services à rendre, les assurances à détenir, les codes et les règlements qu'il est nécessaire de respecter. Toutefois, ils ne précisent pas les critères, tels que le respect des coûts et de l'échéancier ou la maîtrise de la gestion, qui seront utilisés pour mesurer la performance de ces professionnels ni les sanctions possibles si elle est insatisfaisante. Le contrat avec l'entrepreneur n'est pas plus explicite. À titre d'exemple, il présente les obligations relatives à l'échéancier, mais ne consigne aucune conséquence en cas de non-respect.

3.127 D'autre part, les contrats avec les professionnels ne contiennent pas non plus d'incitation pour ceux-ci à repérer les possibilités de faire des économies ou à réaliser le projet sans dépenser tout le budget, chaque fois qu'ils le peuvent.

Performance des professionnels et des entrepreneurs peu évaluée.

3.128 La CHQ est censée évaluer la performance des professionnels et des entrepreneurs. Cependant, nous avons trouvé de telles évaluations dans un seul des dossiers analysés. En outre, les évaluations antérieures ne constituent pas un critère de sélection pour l'embauche des professionnels. Pour ce qui est des entrepreneurs, on retient la soumission conforme la plus basse.

3.129 Nous avons recommandé à la Corporation :

- **d'obtenir mensuellement, ou plus souvent si besoin est, des rapports d'avancement des projets, qui présentent un portrait de la situation à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux;**
- **d'intervenir en temps opportun auprès des établissements et des professionnels qui conçoivent les projets afin de faciliter la prise en compte de ses recommandations portant sur le respect des programmes fonctionnels et techniques et des budgets autorisés;**
- **de préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci est insatisfaisante;**
- **d'évaluer la performance des fournisseurs et d'en faire un critère de sélection.**

3.130 Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures, comme la production de bilans ou le maintien d'une enveloppe ferme de financement, afin d'inciter les établissements à respecter les programmes fonctionnels et techniques et les budgets autorisés.

Évaluation et reddition de comptes

Pas de bilan des projets de construction.

3.131 Même si elle a prévu le faire, la CHQ ne dresse pas de bilan des projets de construction. Pourtant, un tel bilan permettrait aux dirigeants, au conseil d'administration et aux clients d'apprécier la qualité de la gestion, de faire le point sur la réussite des projets et de relever les améliorations qui devraient être apportées. Elle ne participe pas non plus à une évaluation de chaque projet après la mise en place des infrastructures; or, cette évaluation lui donnerait le moyen de déterminer le degré de satisfaction des clients à l'égard du produit livré.

3.132 Actuellement, son système de gestion des projets ne lui permet pas de tracer un portrait global de ces derniers en matière de respect des programmes, des budgets et des échéanciers. Plusieurs données pertinentes à l'analyse de leur déroulement, comme les dates d'autorisation et les budgets prévus lors des différentes étapes, sont absentes.

3.133 L'implantation d'un nouveau système de gestion, envisagée pour 2006, devrait faciliter la conservation et l'analyse des données relatives aux projets et surtout l'établissement des bilans.

3.134 Le Plan d'affaires 2005-2008 de la CHQ constitue une actualisation de son plan stratégique pour la période 2003-2008. Il comporte trois orientations stratégiques auxquelles se greffent 8 axes d'intervention et 21 objectifs par lesquels elle définit ses engagements concernant, entre autres, la gestion de projets ainsi que le développement et le déploiement de son expertise.

3.135 Bien que l'entité transmette au ministre responsable une reddition de comptes annuelle se rapportant aux orientations énoncées dans son plan d'affaires, celle-ci ne permet pas d'apprécier sa performance à l'égard de la gestion des projets. Le rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale est également muet à ce sujet.

3.136 Au cours du présent exercice, la CHQ a amorcé la production d'un tableau de bord, destiné à servir à l'interne, qui devrait faciliter la réalisation de la reddition de comptes et sa présentation auprès des gestionnaires et du conseil d'administration.

3.137 Elle a aussi recueilli, en 2003, des données sur le degré de satisfaction global de ses différentes catégories de clients, c'est-à-dire le MSSS, les agences, les établissements et les fournisseurs, au regard de la qualité des services offerts. Dans l'ensemble, ses différents partenaires reconnaissent la nécessité de son rôle, sa bonne connaissance du réseau de la santé et des services sociaux et la qualité de ses ressources. La CHQ a toutefois pris des mesures pour améliorer son approche clientèle qu'on jugeait insatisfaisante et l'expertise de ses ressources qui était considérée comme inégale.

3.138 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de disposer d'une information complète sur les projets de construction;**
- **d'effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés;**
- **de rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.**

3.139 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère de la Santé et des Services sociaux a analysé les constats énoncés par le Vérificateur général eu égard à ses responsabilités et reçoit positivement les recommandations qui lui sont adressées quant à la gestion des projets de construction du réseau. Le ministère rappelle que ses responsabilités premières sont liées à la gestion générale du parc immobilier, à la planification, à la programmation et à l'autorisation des projets, au financement, au suivi et à la reddition de comptes. Le récent rapport de suivi sur la gestion des immeubles du réseau, faisant partie du présent tome, démontre qu'il a posé des gestes très significatifs à cet égard ces dernières années.

« Aussi, le ministère n'assure pas les fonctions de gestion de projet ni les fonctions techniques reliées à la réalisation des projets. En regard des projets, le ministère intervient à trois étapes : la planification, l'autorisation de mise à l'étude et l'autorisation de l'exécution. Les fonctions techniques et opérationnelles liées à la gestion de projets sont exercées par la CHQ, qui a assuré d'ailleurs la gestion de la construction de presque tous les projets vérifiés, les agences de la santé et des services sociaux, les établissements du réseau et les professionnels du secteur privé.

« Le ministère est toutefois responsable du cadre de gestion de la réalisation des projets et détermine les rôles et les responsabilités des intervenants. Avant même la production du présent rapport de vérification, le ministère avait identifié des lacunes au processus actuel et initié un processus de révision du cadre de gestion des projets afin de l'améliorer. Ainsi, la définition d'un guide révisé d'élaboration des PFT avait été réalisée en collaboration avec la CHQ et est en phase d'approbation. Une circulaire prévoyant des interventions préalables du ministère à la réalisation d'un PFT vient compléter sa mise en œuvre dans le réseau.

« Enfin, une révision du cadre de gestion de projet avait été initiée et pourra tirer parti du présent rapport pour sa finalisation : l'objectif de cette révision est de renforcer l'imputabilité quant au respect du programme, du budget et de l'échéancier d'un projet. Le ministère, ce faisant, tire parti de la collaboration de la CHQ qui révise ses façons de faire afin d'améliorer son offre de services.

« La planification immobilière est intégrée dans la planification de services du ministère, des agences et des réseaux locaux de services ; les ressources immobilières existent pour répondre à un besoin de services.

« **Cadre de gestion.** ***Approbation des projets et détermination des priorités.*** La mission du ministère consiste à maintenir, à améliorer et à restaurer la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois, en rendant accessible un ensemble de services de santé et de services sociaux intégrés et de qualité. Le parc immobilier du réseau constitue l'un des moyens de production de la gamme de services offerts à la population.

« Depuis 1992, le réseau sociosanitaire québécois a été consolidé et a subi des transformations profondes. Cet effort de rationalisation a eu pour effet de réduire le nombre d'établissements d'environ 900 à 302. Au cours de cette période, le ministère a également procédé à une révision de ses responsabilités, ainsi que de celles des agences et des établissements, en posant pour principe que chacune de ces entités :

- axe sa gestion sur les résultats (c'est-à-dire lutte à la bureaucratie) ;
- applique le principe de subsidiarité (c'est-à-dire lutte au centralisme) ;
- rende compte de sa gestion (c'est-à-dire lutte à l'irresponsabilité).

« Se sont ajoutés à cet exercice des facteurs comme l'évolution technologique et le vieillissement de la population.

« Le ministère est d'avis qu'il y a effectivement une planification à long terme des besoins de services pour le réseau de la santé et des services sociaux. À cet effet, les orientations immobilières et les plans d'investissement mis de l'avant par le MSSS au cours de la dernière décennie ont pour source cette planification, tels les plans de transformation, suivis des plans de consolidation et ensuite de la modernisation du réseau de la santé et des services sociaux (RLS). Ces orientations et ces plans ont donné lieu aux projets immobiliers majeurs. Le ministère vise à compléter la planification à long terme des immobilisations dans le cadre des perspectives financières établies.

« Par ailleurs, les actions gouvernementales visant à améliorer la qualité des services dans les urgences et à réduire les listes d'attente tant en radio-oncologie qu'en cardiologie ont également donné lieu à des plans d'investissement guidés par des groupes d'experts issus du réseau.

« En outre, le MSSS s'est doté de lignes directrices concernant différents plans d'organisation des services de façon à orienter les décisions en matière immobilière.

« ***Élaboration des programmes fonctionnels et techniques.*** Le ministère s'est engagé dans une démarche visant à soutenir le processus d'accord préalable des agences à l'élaboration de PFT par les établissements. En exprimant préalablement des commentaires de pertinence en regard d'une intervention immobilière envisagée, le ministère assurera une plus grande cohérence des PFT produits avec la mission et le niveau de services attendus par le ministère, en lien avec les agences, des établissements.

« Enfin, le ministère finalise actuellement, de concert avec la CHQ, une révision du guide concernant l'élaboration d'un PFT. Ce document vise à bien définir la situation actuelle et le besoin à satisfaire, et ce, en tenant compte des contraintes et des limites de l'installation. La rigueur que l'établissement mettra à répondre aux exigences de ce guide permettra la production de PFT complets.

« Le ministère considère que les mesures actuellement en implantation donnent suite à la recommandation.

« La disponibilité d'enveloppes pluriannuelles d'investissement permettrait d'assurer la pérennité des PFT réalisés ; cet engagement a un caractère gouvernemental et non ministériel.

« ***Gestionnaire de projet.*** Le ministère a procédé à la révision de son cadre de gestion, lequel a reçu un accueil favorable par les agences et les associations d'établissements. Il vise à intégrer la révision de l'offre de services de la CHQ avec laquelle des discussions doivent être complétées sous peu.

« Le ministère recherche d'abord et avant tout à améliorer l'imputabilité quant au respect du programme, du budget et des échéanciers. Le recours à un gestionnaire de projet est un moyen d'atteindre cet objectif.

« Le ministère est d'avis que, dans le cadre de grands projets, cette mesure, soit la nomination d'un gestionnaire de projet, devrait être systématiquement initiée au stade du PFT. Dans les autres cas, l'établissement aurait avantage, dès que son projet est mis à l'étude, à désigner dans la mise en œuvre de son projet un gestionnaire de projet qui aurait pour mandat le respect du programme, du budget autorisé et de l'échéancier.

« La nomination d'un gestionnaire de projet est prévue dans le cadre des projets des CHUs à Montréal et sera intégrée dans le nouveau cadre de gestion.

« ***Rôles et responsabilités.*** L'actuel cadre de gestion est à l'effet que l'établissement est au premier chef responsable du programme, du budget et de l'échéancier de son projet. Les autres intervenants participent à l'atteinte de cet objectif soit à titre de gestionnaire de la construction ou à titre de répondant de la gouverne du réseau. Le cadre de gestion actuellement proposé est centré sur la notion que l'établissement est l'autorité du projet ; il assume la maîtrise d'œuvre de son projet.

« Le nouveau cadre de gestion vise justement à clarifier les rôles et responsabilités, à reconnaître à l'établissement cette imputabilité, peu importe si la CHQ est propriétaire de son installation, et consacre son statut de maître d'œuvre du projet. Pour ce qui est des rôles et responsabilités proposés des autres intervenants du réseau, ceux-ci sont clairement définis et font consensus.

« L'offre de services de la CHQ y est prévue et pourra faire l'objet d'ajustement dans le cadre de la finalisation du cadre de gestion.

« ***Processus d'acheminement et d'approbation des projets.*** Le nouveau cadre de gestion vise justement à préciser le cheminement d'un projet de construction ainsi que le rôle et les responsabilités des différents partenaires.

« ***Propriété des immeubles.*** Le ministère a évidemment une préoccupation de minimiser les coûts de construction.

« Les nouvelles installations qui ne sont pas des ajouts à des installations existantes sont habituellement dévolues à la CHQ, particulièrement pour les nouvelles constructions de CHSLD.

« Par contre, pour ce qui est des travaux réalisés dans des installations existantes (réaménagements et agrandissements majeurs), le ministère, malgré certaines expériences passées, est maintenant circonspect quant aux conséquences de fractionner le parc immobilier du réseau afin d'éviter le paiement de la TPS et de la TVQ lors de la réalisation d'un tel projet de construction.

« En effet, des sources de financement alternatives sont un complément facilitant le montage financier nécessaire à la réalisation de projets dans des installations existantes du réseau, des frais de transfert de propriété sont encourus et des impacts futurs quant à la gestion légale et financière des immeubles pourraient être présents.

« Les contributions des partenaires, particulièrement des fondations, sont très significatives dans des projets et doivent être favorisées. Or, les fondations ont peu tendance à voir un lien de filiation entre la raison d'être de leur œuvre et des biens considérés comme étant la propriété de l'État. Il en est autrement lorsque ce parc immobilier est la propriété d'un établissement qui est l'objet même de cette fondation.

« De plus, le ministère a mis en place un train de mesures afin de rendre les établissements imputables de l'entretien et du maintien d'actifs de leur parc immobilier. Il convient d'assurer de la cohérence à l'action ministérielle.

« Le ministère entend statuer sur des règles à suivre qui permettront d'atteindre l'ensemble de ces objectifs.

« **Gestion des projets immobiliers. *Planification.*** Rappelons que le ministère s'est engagé dans une démarche visant à soutenir le processus décisionnel des agences pour l'élaboration de PFT par les établissements. Cette démarche ministérielle vise à assurer la cohérence des PFT projetés avec la mission et le niveau de services attendus des établissements visés.

« En outre, le ministère finalise actuellement, de concert avec la CHQ, la révision du guide concernant l'élaboration d'un PFT. En rehaussant ou en précisant les attentes de contenu requis dans les futurs PFT, ce document définira de façon plus complète la situation actuelle et le besoin à satisfaire, et ce, en tenant compte des contraintes et des limites de l'installation. Aussi, ce rapport sera largement documenté par diverses études techniques. Par la suite, lors de la mise à l'étude, les professionnels engagés pour la conception du projet seront plus à même de dégager et d'identifier la solution immobilière applicable pour répondre au besoin identifié à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire et du programme approuvé.

« Par ailleurs, suivant les modalités déjà prévues au cadre de gestion existant, le ministère soumet déjà l'ensemble des PFT lui étant recommandés par les agences pour une mise à l'étude à une analyse de la CHQ. Cette analyse dont la résultante est un avis de faisabilité émis par la CHQ est un prérequis à la mise à l'étude d'un projet.

« Dans le cas des projets de recherche financés par la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), il appartient au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) d'examiner chacun des projets et de soumettre au Conseil du trésor les demandes d'enveloppes de nouvelles initiatives requises pour leur réalisation. La mise à l'étude se fait sur la base de cette démarche.

« ***Exécution.*** Actuellement, il est prévu que toute modification au programme de travaux à chacune des étapes requiert une autorisation ministérielle sur recommandation de l'agence (et de la CHQ, voir cadre de gestion). Par ailleurs, le nouveau cadre de gestion élaboré par le ministère vise justement à circonscrire l'ajout de travaux non prévus au projet initial. Pour le ministère, par exemple, un tel ajout est acceptable dans la mesure ou l'établissement démontre l'obligation de le faire, en raison de la mise en œuvre d'une nouvelle orientation en organisation de services ou norme de construction. Cette volonté a été manifestée par le ministère depuis quelques années dans l'ensemble des projets en cours.

« Ainsi, le ministère entend prendre des mesures pour que les travaux demandés par les établissements et non nécessaires à la réalisation des projets initialement prévus ne soient pas réalisés à moins que l'établissement démontre l'obligation de le faire.

« ***Suivi.*** Le ministère entend demander un rapport portant sur l'atteinte des objectifs définis ainsi que sur le respect du programme, des coûts et de l'échéancier, validé par l'agence régionale, pour chaque projet, dans le cadre de gestion élaboré.

« Depuis déjà quelques années, le ministère insiste pour qu'une demande de rehaussement budgétaire soit assortie d'une source de financement alternative.

« Le renforcement de l'imputabilité quant au respect du budget devrait s'accompagner de mesures complémentaires incitatives ou de sanctions visant particulièrement le maître d'œuvre et le gestionnaire du projet. »

3.140 Commentaires de la Corporation

« **Commentaires généraux.** Nous voudrions apporter les précisions suivantes :

- les projets analysés ont été initiés avant la création de la Corporation d'hébergement du Québec comme entreprise du gouvernement. La durée moyenne des projets entre l'annonce de mise à l'étude (PFT) et la réalisation complète est de 65 mois (5,4 ans) avec un écart variant de 24 à 96 mois ;
- le tableau du graphique 1 démontre qu'en moyenne les coûts totaux des neuf projets varient de 189,8 à 285,3 millions de dollars entre l'annonce de mise à l'étude (PFT) et la compilation des coûts réels. Par ailleurs, l'escalade des coûts des étapes de planification (annonce de mise à l'étude (PFT) (189,8 millions de dollars) et plans et devis définitifs (266,1 millions de dollars)) résulte d'un manque de planification des projets, d'ajout de travaux, de non-indexation de coûts et d'autres facteurs liés aux délais de tout genre ;
  - annonce de mise à l'étude (PFT) / plans et devis préliminaires : augmentation de 17,2 p. cent ;
  - plans et devis préliminaires / plans et devis définitifs : augmentation de 19,6 p. cent ;
  - annonce de mise à l'étude (PFT) / plans et devis définitifs : augmentation de 40,2 p. cent ;
  - plans et devis définitifs / coûts réels : augmentation de 7,2 p. cent ;
- de décembre 1999 à novembre 2003, la Corporation a poursuivi ses activités dans la même lancée qu'avant sa transformation en personne morale à fonds social ;
- le 6 janvier 2004, le ministre, après avoir considéré le démantèlement de la Corporation, a mandaté le nouveau président-directeur général de mettre en application le plan d'action que ce dernier lui avait proposé ;
- le 8 décembre 2004, après une restructuration majeure et des changements importants apportés par le président-directeur général au fonctionnement de la Corporation, le ministre a confirmé le maintien de la Corporation.

« Qui plus est, des actions concrètes ont été entreprises :

- le développement d'une relation étroite avec le ministère et d'un lien de confiance avec les intervenants du réseau ;
- l'implantation de l'approche clients ;
- le repositionnement important depuis janvier 2005 concernant la gestion de projets incluant un ensemble de mesures à l'interne ;
- la formation intensive (Certification universitaire en gestion de projets – CUGP) dispensée dans un programme conjoint de l'Université Laval en collaboration avec l'Université York et basé sur les meilleures pratiques en gestion de projets du PMI (Project Management Institute) ;
- l'obtention de l'accréditation ISO 9001 (2000) pour l'ensemble des activités de la Corporation depuis juin 2005 ;

- le développement et la mise à jour de normes et de guides de référence en matière de construction dans le réseau de la santé et des services sociaux.

« Globalement, nous partageons l'analyse et les principaux constats découlant de votre vérification portant sur la gestion des projets immobiliers, notamment :

- la mise en place d'un nouveau cadre de gestion définissant clairement les rôles et responsabilités du MSSS, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de la Corporation. Ce cadre de gestion doit notamment être élaboré en étroite collaboration sinon en concertation avec le MSSS ;
- l'adoption de règles précises à suivre concernant la propriété des immeubles du réseau afin de faire bénéficier les établissements du réseau des avantages fiscaux de la Corporation au niveau des exemptions de taxes ;
- la mise en place d'un guide permettant d'élaborer des PFT couvrant à la fois les besoins des établissements, la faisabilité technique des projets, l'analyse détaillée des coûts et l'analyse des risques ;
- la nécessité de procéder à l'analyse des risques, de leurs répercussions possibles ainsi qu'à leur quantification, incluant le dégagement d'une enveloppe budgétaire distincte pour faire face à ces éventualités ;
- la mise en place d'une procédure de gestion des changements et, le cas échéant, des différends de manière à maîtriser les risques reliés aux litiges ;
- la désignation d'un gestionnaire de projet unique. À cet égard, nous sommes d'avis que la Corporation, constituée en entreprise du gouvernement, agissant en tant qu'intervenant neutre, permettrait de composer avec les diverses exigences en matière de contenus, de délais, de coûts, de risques et de qualité qui sont en concurrence ou avec des acteurs qui ont des attentes et des besoins différents.

« Nous tenons à vous rappeler que la mission première d'un établissement est d'offrir des soins de santé et des services sociaux à la population, alors que la mission de la Corporation est de supporter les établissements dans la réalisation de leurs projets immobiliers.

« Enfin, nous aimerions souligner que la Corporation met tous les efforts requis afin d'être reconnue comme la référence et le gestionnaire immobilier du réseau de la santé et des services sociaux.

« **Cadre de gestion. *Rôle et responsabilités.*** La clarification des rôles et responsabilités des différents acteurs de la gestion de projets immobiliers est primordiale.

« À partir des exemples cités à l'annexe 3, celui de l'Alberta devrait servir de modèle pour l'établissement d'un cadre de gestion clair où la Corporation assumerait les rôles et responsabilités de l'AIT (*Alberta Infrastructure and Transportation*).

« Nous sommes d'avis que la Corporation, en tant qu'entreprise du gouvernement, constitue l'intervenant neutre et unique ayant comme seul objectif la réussite des projets dans leur totalité.

« **Gestion des projets immobiliers. *Planification.*** La Corporation devrait être officiellement impliquée dès le début du processus de la mise à l'étude des projets d'immobilisations, au stade même de la présentation des plans triennaux au MSSS par les agences.

« Elle aurait comme mandat d'analyser les projets inscrits au PTI et de faire les recommandations au MSSS.

« ***Exécution.*** La formation en gestion de projets suivie avec succès par une cinquantaine de personnes de la Corporation permet maintenant l'application de normes strictes à toutes les étapes de gestion d'un projet. Une analyse de risque et de la valeur permet de déterminer les coûts globaux de l'investissement et de l'opération durant la vie utile de l'immeuble.

« La procédure de gestion des changements, de même que celle de règlement des différends sont en élaboration et seront intégrées aux devis et contrats. Il faut toutefois prévoir un fonds dédié au règlement de ces différends afin d'éviter l'inscription d'hypothèques légales. Ce sujet est présentement en négociation avec le MSSS.

« La précision du rôle de maître d'œuvre et de son imputabilité lors de la réalisation de projets aura comme conséquence d'éliminer les travaux hors projets ou sans valeur ajoutée.

« ***Suivi, évaluation et reddition de comptes.*** La Corporation implante présentement le logiciel de gestion de projets "Primavera" qui permettra le suivi en temps réel de toutes les composantes d'un projet et l'émission d'un tableau de bord de gestion pour les clientèles et les administrateurs de la Corporation. Les statistiques seront complétées et consignées au rapport annuel de la Corporation.

« Finalement, le programme de gestion de la qualité prévoit l'évaluation de la performance des fournisseurs et les devis prévoient les critères de sélection de ces derniers. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une *conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification*. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés de guides de bonne pratique du Royaume-Uni sur la gestion des projets de construction, du rapport intitulé *Modernising Construction* du National Audit Office ainsi que du *Guide du référentiel des connaissances en gestion de projet* du Project Management Institute. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MSSS a mis en place un cadre de gestion qui favorise la réalisation efficiente des projets de construction.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités en matière de planification et de gestion globale des projets sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés.
- Le processus d'approbation des projets donne la possibilité de respecter la répartition des responsabilités, vise à répondre aux besoins établis dans le PFT et permet que les délais relatifs au traitement des dossiers soient raisonnables, eu égard au niveau de financement accordé par le Conseil du trésor.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure la planification des projets de construction contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés.

Critères d'évaluation

- La CHQ s'assure que l'information présentée dans les programmes fonctionnels et techniques, dans les concepts ainsi que dans les plans et devis (préliminaires et définitifs) est pertinente et soutient la prise de décision.
- La documentation précise les besoins quant à la fonctionnalité des installations et à l'aménagement des lieux.
- L'estimation des coûts inclut tous les éléments nécessaires et elle est rigoureuse.
- La comparaison des différentes solutions est basée sur les coûts du cycle de vie des immobilisations.
- Les risques sont évalués et leurs éventuelles répercussions, *financières ou autres, sont chiffrées*.
- La CHQ veille à ce que les concepts ainsi que les plans et devis (préliminaires et définitifs) soient élaborés en fonction des budgets autorisés figurant dans les programmes fonctionnels et techniques.

Objectif de vérification

Déterminer si la gestion des projets vise l'économie des ressources et l'efficacité.

Critères d'évaluation

- La CHQ approuve les directives, les règles d'action et les méthodes destinées au personnel chargé de planifier les projets, de les approuver, d'en estimer les coûts et de les réaliser; elle voit également à leur application.
- Les contrats avec les fournisseurs déterminent notamment les biens et services à livrer, les critères utilisés pour mesurer la performance (temps, coûts et qualité), les rapports à produire et les mécanismes prévus en cas de litige au regard, entre autres, de l'évaluation de la performance.
- La CHQ s'est dotée d'un processus de gestion des changements pendant les travaux qui assure, entre autres, que les changements requis et ceux proposés dans les plans et devis définitifs sont analysés et autorisés avant d'être apportés et qu'ils respectent le programme fonctionnel et technique déjà approuvé.
- Les rapports d'avancement sont faits régulièrement et le suivi des activités permet de relever les écarts importants par rapport au projet initial ainsi que d'en évaluer les répercussions sur les coûts totaux et l'échéancier.

Objectif de vérification

S'assurer que la CHQ évalue sa performance quant à la gestion des projets concernés et qu'elle en rend compte.

Critères d'évaluation

- La performance de la CHQ est évaluée en fonction de critères précis, notamment la satisfaction des clients et le respect des normes de qualité, ainsi que des plans, des coûts et des échéanciers approuvés.
- Les dirigeants et les clients sont informés périodiquement et en temps opportun des risques relatifs aux projets et du déroulement de ceux-ci.
- La CHQ rend compte de sa performance par l'intermédiaire de son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

ANNEXE 2 – LISTE DES ÉTABLISSEMENTS ET DES INSTALLATIONS DONT NOUS AVONS EXAMINÉ LES PROJETS

- Résidence Riviera inc.
- Pavillon Ste-Marie
- Hôpital général du Lakeshore
- CHSLD des Deux-Rives
- Pavillon Centre hospitalier de l'Université Laval
- Centre d'hébergement et de soins de longue durée Vigi Reine-Élizabeth
- Hôtel-Dieu de Roberval
- Centre de services à la communauté (Gatineau)
- Résidence Le Foyer de Charlesbourg

ANNEXE 3 – PROCESSUS DE PLANIFICATION ET D'APPROBATION QUANT AUX PROJETS DE CONSTRUCTION EN SANTÉ DANS D'AUTRES ÉTATS

Alberta	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande	Québec
Au niveau local Les Community Health Councils (conseils communautaires de la santé) et les établissements de santé : ▪ tiennent des consultations publiques ; ▪ déterminent les besoins actuels et futurs en matière d'immobilisations ; ▪ jouent essentiellement un rôle consultatif auprès des agences.	**Au niveau local** Les National Health Service Trusts (NHS Trusts) : ▪ déterminent les besoins, lancent les projets d'immobilisations et en assurent le suivi jusqu'à la fin ; ▪ pour les projets de 80 millions de dollars et plus, effectuent une analyse stratégique et détaillée des besoins consignée dans le Strategic Outline Case (SOC) ; ▪ pour les projets de moins de 80 millions de dollars, réalisent une analyse stratégique, mais ne la consignent pas dans le SOC ; ▪ présentent le SOC à la Strategic Health Authority (SHA). Les Primary Care Trusts (PCT) : ▪ lancent des projets d'immobilisations d'envergure mineure ; ▪ consultés par les NHS Trusts à toutes les étapes du processus, doivent donner leur accord aux projets de construction.	**Au niveau local** Les District Health Boards (DHB) : ▪ déterminent des besoins en matière d'immobilisations ; ▪ consultent le ministère de la santé (Ministry of Health) pour définir les ressources financières disponibles ; ▪ évaluent l'impact régional et national ; ▪ élaborent le Business Case (BC), qui définit les projets soumis, et en sont responsables ; ▪ présentent ensuite le BC au National Capital Committee (NCC) pour analyse.	**Au niveau local** Les établissements : ▪ déterminent leurs besoins ; ▪ préparent les PFT, avec ou sans l'aide de professionnels de la CHQ, et les soumettent aux agences et au MSSS.
Au niveau régional Les agences (Health Regions) : ▪ dispensent des soins de santé ; ▪ déterminent les besoins régionaux au moyen de consultations auprès des conseils communautaires et des établissements ; ▪ entreprennent les projets d'immobilisations et préparent le Preliminary Business Case (PBC), document présentant les solutions de rechange, la faisabilité du projet, ses incidences, ses coûts, etc. ; ▪ intègrent tous les PBC préparés dans leur plan pluriannuel d'immobilisations.	**Au niveau régional** La SHA : ▪ établit les plans stratégiques auxquels les projets proposés doivent correspondre ; ▪ analyse et approuve le SOC, en s'assurant que les projets s'inscrivent dans les priorités d'action nationales ; ▪ achemine le SOC au ministère de la santé, le Department of Health (DH), où il sera intégré dans la ronde annuelle de sélection des projets prioritaires.	**Au niveau régional** Les Regional Capital Groups (RCG) : ▪ sont des groupes consultatifs liés aux DHB ; ▪ assistent les DHB dans l'élaboration d'études d'impact (Health Development Initiative) ; ▪ doivent donner leur approbation pour passer à la planification détaillée du Business Case.	**Au niveau régional** Les agences : ▪ analysent et approuvent les PFT ; ▪ font des recommandations au MSSS à leur sujet.

Alberta	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande	Québec
Au niveau provincial L'Alberta Health and Wellness (AHW) : • transmet des avis et des conseils aux agences pour la préparation des documents nécessaires à la construction ; • analyse les plans pluriannuels des agences et en autorise la mise à l'étude. L'Alberta Infrastructure and Transportation (AIT) : • analyse les plans pluriannuels des agences, en autorise la mise à l'étude et en assure le financement. L'AHW et l'AIT : • analysent les PBC en concertation avec les agences et en fonction des lignes directrices gouvernementales. Elles approuvent ou non les projets et les intègrent dans le plan pluriannuel d'immobilisations en santé. Elles autorisent la mise à l'étude des projets en fonction des priorités ; • présentent les projets au Project Prioritization Task Group (PPTG), qui intègre tous les projets d'immobilisations soumis par l'ensemble des ministères dans un plan provincial d'immobilisations (Provincial Capital Plan). Le PPTG : • présente le plan provincial d'immobilisations à un comité interministériel, le Cross Ministry Capital Planning Committee (CMCPC).	**Au niveau national** Le Department of Health (DH) : • dresse la liste de priorités des projets d'immobilisations majeurs et ne retient que ceux qu'il juge prioritaires ; • un groupe technique, composé de représentants de différentes SHA, évalue les projets et soumet un rapport à son comité de gestion ; • prend la décision finale par rapport aux projets qui lui ont été recommandés par son comité de gestion, lequel avait établi une liste de priorités ; • annonce les projets acceptés ; ceux-ci peuvent passer à l'étape suivante, celle de l'élaboration de l'Outline Business Case (OBC)[3] par le NHS Trust. **Retour au niveau local** Le NHS Trust : • lance la mise à l'étude du projet ; • prépare la version préliminaire de l'OBC, pour tous les projets ; • doit consulter tous les intervenants concernés par le projet ; • fait valider l'OBC par son conseil d'administration et par le PCT ; • transmet l'OBC au comité d'investissement et d'immobilisations de la SHA pour validation, peu importe l'envergure du projet. La SHA : • approuve le projet et l'annonce dans le Journal officiel de l'Union européenne.	**Au niveau national** Le Ministry of Health : • gère le budget d'immobilisations de la santé ; • priorise les projets et accorde le financement ; • approuve les projets à l'étape de l'évaluation stratégique ; • approuve chacune des étapes de l'élaboration des BC (le type d'approbation est établi selon la taille et la complexité du projet). Le National Capital Committee (NCC) : • formule des recommandations au Ministry of Health et au Treasury ; • priorise les projets soumis par les DHB. Le Treasury : • approuve les BC ; • priorise les projets d'immobilisations. • L'approbation du Ministry of Health et du Treasury est nécessaire pour les projets d'immobilisations qui exigent des investissements d'au moins 7,1 millions de dollars ou qui équivalent à 20 p. cent des infrastructures du DHB, ainsi que pour les projets pouvant nuire à la performance du DHB ou représentant un potentiel de risques important. **Retour au niveau local** Les DHB sont finalement informés des projets retenus.	**Au niveau provincial** Le MSSS : • reçoit les PFT, et s'ils sont approuvés, donne l'autorisation, par la lettre ministérielle, de procéder à la mise à l'étude (donc de préparer le concept et les plans et devis préliminaires) ; • demande généralement à la CHQ de revoir le PFT et les estimations de coûts et de faire une étude de faisabilité technique. La CHQ : • valide les solutions techniques et fonctionnelles ; • évalue les coûts ; • formule des recommandations au MSSS. **Retour au niveau local** Les établissements : • élaborent le concept et les plans et devis préliminaires ; • sont responsables de l'enveloppe budgétaire autorisée à chacune des étapes. **Au niveau régional** Les agences : • approuvent le concept et les plans et devis préliminaires. **Au niveau provincial** La CHQ : • coordonne la réalisation des plans et devis préliminaires selon le PFT approuvé.

3. L'OBC est un document qui précise les besoins, le contexte stratégique, les buts du projet, l'échéancier prévu, les estimations de coûts, etc., et qui contient l'analyse des solutions techniques.

Alberta	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande	Québec
Le CMCPC : • assigne une cote de priorité à chacun des projets en fonction des directives du Treasury Board ; • recommande le budget qui devrait être alloué pour couvrir les coûts de tous les projets jugés prioritaires. Le Treasury Board : • évalue cette recommandation et détermine le budget provincial en matière d'immobilisations, qui devra être approuvé par le Cabinet ; • en fonction du budget approuvé par le Cabinet, annonce à l'AHW et à l'AIT les projets qui obtiendront du financement.	Le NHS Trust : • enclenche le processus d'appel d'offres et la rédaction du Full Business Case (FBC), version définitive du projet pour la mise en chantier, qui sera rédigée par le consortium privé et le maître d'œuvre des travaux. Le FBC est approuvé par les acteurs suivants : • lorsqu'il s'agit d'un projet de moins de 50 millions de dollars : la SHA seulement (régional) ; • si le projet est de 50 à 200 millions de dollars : la SHA et le DH ; • si le projet est de 200 millions de dollars ou plus : la SHA, le DH et le Conseil du Trésor. L'approbation du FBC et l'attribution du contrat sont les deux dernières étapes avant le « financial close », soit la fermeture des négociations permettant le début du chantier.		Le MSSS : • obtient les autorisations du Conseil du trésor ; • autorise l'élaboration des plans et devis définitifs et l'exécution des travaux de construction (annonce de l'exécution). **Au niveau local** Les établissements : • conçoivent les plans et devis définitifs. **Au niveau régional** Les agences : • approuvent les plans et devis définitifs. **Au niveau provincial** La CHQ : • coordonne la réalisation des plans et devis définitifs. Le MSSS : • autorise l'augmentation, s'il y a lieu.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre 4

Réforme cadastrale

Vérification menée auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune et du Secrétariat du Conseil du trésor

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
RECOMMANDATIONS	4.11
VUE D'ENSEMBLE	4.13
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.27
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.30
Planification du projet	4.33
Analyse des risques	4.34
Estimation des coûts	4.38
Réalisation des travaux	
Gestion des coûts et de l'échéancier	4.44
Intégrité du cadastre	4.58
Degré d'avancement	4.71
Gestion des contrats	4.73
Respect de la réglementation	4.75
Principe de la concurrence et autres éléments de gestion	4.77
Reddition de comptes	4.85
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Extrait du cadastre du Québec	

Les commentaires du ministère et du Secrétariat du Conseil du trésor apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Véronique Boily
Étienne Côté
Moïsette Fortin
Sarah Leclerc
Sophie Lenneville
Guy Perron

Sigles utilisés dans ce chapitre

MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

4.1 Au Québec, les droits des propriétaires fonciers sur le territoire privé sont publiés au moyen du Registre foncier du Québec. Ce registre est composé principalement de deux éléments. D'une part, il y a le livre foncier qui est constitué, entre autres, d'un index des immeubles énumérant les droits afférents aux propriétés. D'autre part, il y a le cadastre, qui est une représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent.

4.2 Vers 1980, le cadastre rend fidèlement à peine 50 p. cent des 3 500 000 propriétés, selon le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)[1]. En 1985, le gouvernement autorise la réforme : il confie au MRNF la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale du territoire et d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux. En 1991, ce dernier constate que l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés et il procède alors à une réévaluation complète du programme.

4.3 Au printemps 1992, le MRNF présente un mémoire au Conseil des ministres, qui porte sur la poursuite de la réforme. Dans ce document, il évalue que les travaux s'échelonneront sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteront 508 millions de dollars (en dollars de 1991). Le Conseil des ministres l'autorise à poursuivre le projet et précise par décret que le programme devra s'autofinancer en tout temps au moyen d'une tarification. Actuellement, le MRNF estime que les travaux se termineront en 2021 et que les coûts atteindront 980 millions de dollars.

4.4 Notre vérification a porté sur la gestion de la réforme de 1992 à mars 2006. Elle avait pour objet de déterminer dans quelle mesure le MRNF gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficience. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux aspects suivants : planification du projet ; réalisation des travaux de rénovation ; gestion des coûts, de l'échéancier et des contrats ; reddition de comptes. Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2005 à mars 2006.

4.5 Depuis sa relance en 1992, ce projet n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Ainsi, on n'a pas élaboré de plan de gestion des risques lors de la planification initiale du projet ; d'ailleurs, il n'y en a pas plus aujourd'hui. L'estimation des coûts de 508 millions de dollars en 1992 était trop basse, notamment parce qu'elle ne tenait pas compte de l'inflation ni des contingences[2]. Si l'on avait considéré ces éléments, le budget présenté aurait été de 715 millions de dollars, soit une augmentation de 41 p. cent. De plus, le MRNF aurait dû spécifier que, une fois la rénovation cadastrale terminée, il y aurait des coûts récurrents reliés à ce projet. Ces coûts sont aujourd'hui estimés à environ 10 millions de dollars annuellement. Le budget était donc sous-évalué, et c'est sur cette base que les décideurs ont approuvé le projet de réforme en 1992.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons la dénomination qui est employée actuellement.
2. Les contingences sont des dépenses imprévues liées à des situations problématiques ou impossibles à prévoir.

4.6 Selon les prévisions actuelles, le ministère a fait une sous-évaluation des coûts de 6 p. cent. En effet, il n'y a aucune somme réservée pour les contingences, et l'inflation relative aux contrats de rénovation n'est considérée qu'en partie. Les coûts devraient donc être de 1,038 milliard de dollars au lieu de 980 millions, comme l'a estimé l'entité dans son dernier budget. Par ailleurs, le MRNF n'effectue pas de suivi en fonction des coûts figurant dans le budget de 1992, ce qui rend l'écart entre le budget initial de 508 millions et sa dernière estimation de 980 millions difficile à expliquer de façon détaillée.

4.7 Pendant les premières années de la réforme, la qualité des travaux de rénovation cadastrale était inégale, entre autres parce que les instructions n'étaient pas assez strictes à l'égard de l'analyse foncière. Depuis 1999-2000, le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser une rénovation de qualité, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. Par ailleurs, les délais quant au traitement des demandes de correction cadastrale sont longs : ils dépassent 180 jours dans près de 50 p. cent des cas. Cette situation est en partie attribuable au fait que certains fournisseurs collaborent peu, ce qui a amené le MRNF à expédier 234 mises en demeure depuis septembre 2003.

4.8 En ce qui concerne le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, nous avons constaté que les contrats ont été attribués et gérés dans le respect de la réglementation. Toutefois, depuis 2000-2001, une seule soumission a été présentée pour la presque totalité des appels d'offres : 107 propositions pour 101 contrats signés. En outre, aucune soumission n'est reçue pour plusieurs appels d'offres. Cette quasi-absence de concurrence s'explique en partie par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. Le ministère doit envisager d'autres façons de faire pour favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.

4.9 Enfin, la reddition de comptes ne permet pas aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet. Depuis 2001, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) n'exige plus de reddition de comptes annuelle sur les coûts et le déroulement du projet. Quant au rapport annuel de gestion du MRNF, la seule donnée qu'il contient à l'égard de la réforme porte sur le nombre de lots rénovés. Le lecteur n'est donc pas en mesure d'évaluer de quelle façon se déroulent les travaux de la réforme, ni de connaître les coûts et l'échéance du projet.

4.10 Somme toute, les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. En plus de faire face à divers problèmes, le MRNF doit tenir compte du fait qu'il reste encore 15 ans avant de mener la rénovation à terme et que les lots devant faire l'objet de travaux se trouvent majoritairement dans des régions où la capacité des fournisseurs est plus réduite. Au cours des dernières années, le ministère a accompli diverses actions pour améliorer la qualité des travaux et le processus d'attribution des contrats, mais la situation demeure préoccupante. À notre avis, le MRNF se doit de procéder sans délai à une analyse du projet afin d'apporter les correctifs requis. À cette fin, il a amorcé tout dernièrement des travaux. Nous l'encourageons à agir promptement, compte tenu de l'envergure de la réforme en cours.

RECOMMANDATIONS

4.11 Nous avons recommandé au ministère

Planification du projet

Analyse des risques

- **d'élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire;**

Réalisation des travaux

Gestion des coûts et de l'échéancier

- **d'établir des prévisions de coûts complètes;**
- **de s'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances;**
- **de procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles;**

Intégrité du cadastre

- **de s'assurer que les travaux réalisés sont de qualité;**
- **de s'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés;**

Gestion des contrats

Principe de la concurrence et autres éléments de gestion

- **de prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats;**

Reddition de comptes

- **de s'assurer que son rapport annuel de gestion contient une information qui permet au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale;**
- **de compléter sans délai l'analyse amorcée sur la réforme et d'apporter les correctifs requis.**

4.12 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que la reddition de comptes du ministère permet aux décideurs d'être informés adéquatement du projet de réforme cadastrale.

VUE D'ENSEMBLE

4.13 Au Québec, les droits[3] des propriétaires fonciers sur le territoire privé, soit 8 p. cent de la superficie de la province, sont publiés au moyen de ce que l'on appelle le Registre foncier du Québec, ce qui contribue à leur protection. En effet, tous les droits découlant des transactions immobilières sont inscrits dans ce registre.

Le cadastre : une représentation graphique des propriétés.

4.14 Le Registre foncier du Québec est composé principalement de deux éléments. D'une part, il y a le livre foncier qui est constitué, entre autres, d'un index des immeubles énumérant les droits afférents aux propriétés. D'autre part, il y a le cadastre, qui est un registre public témoignant du morcellement foncier. Représentation graphique des propriétés sur lesquelles les droits s'exercent, le cadastre donne les mesures de celles-ci, leur superficie et leur forme ainsi que leur position par rapport aux propriétés voisines. Un numéro de lot[4] est attribué à chaque propriété inscrite sur le cadastre, ce qui permet de l'identifier. L'annexe 2 montre un extrait du cadastre du Québec.

4.15 Par ailleurs, au fil des années, le cadastre a été utilisé à d'autres fins, telles que l'établissement de la taxe foncière, l'aménagement urbain et la gestion des réseaux de services.

4.16 Depuis 1991, en vertu des nouvelles dispositions du *Code civil du Québec*[5], l'immatriculation cadastrale est obligatoire et préalable à la publication d'un droit dans le registre foncier ; en conséquence, un droit sur un immeuble ne peut pas être publié si celui-ci n'a pas de numéro particulier de cadastre. Toutefois, ce principe s'applique lorsque l'immeuble est situé sur un territoire où la rénovation cadastrale est terminée. Par ailleurs, le *Code civil du Québec* édicte que le plan cadastral fait partie du registre foncier et qu'il est présumé exact. Ainsi, s'il y a des différences entre les documents d'acquisition de l'immeuble et le cadastre, les indications que contient ce dernier prévalent.

3. Un droit confère à son titulaire le pouvoir d'exploiter directement toutes les utilités d'un bien ou une partie de celles-ci, sans l'intermédiaire d'une autre personne. Les droits principaux, comme le droit de propriété, les servitudes et le droit d'usage, ont trait à la jouissance d'un bien tandis que les droits accessoires, tels que l'hypothèque, sont liés à l'existence d'une obligation.

4. Un lot désigne une propriété foncière représentée lors d'une opération cadastrale.

5. Ces dispositions sont entrées en vigueur en 1994.

Historique

4.17 Bien qu'un premier registre ait été instauré en 1841, il ne comportait pas de représentation graphique des lots. C'est pourquoi, à partir de 1860, on élabore un cadastre : on attribue alors à chaque lot un numéro qui permettra d'enregistrer les transactions immobilières. Ainsi, 700 000 lots sont reproduits sur 1 450 plans et un numéro d'identification est attribué à chacun. Les modifications cadastrales apportées au fil du temps à ces lots originaires[6], telles que la subdivision[7], sont officialisées sur quelque 350 000 plans parcellaires.

4.18 Vers 1980, même si le Québec compte environ 3 500 000 propriétés, les plans parcellaires ne sont pas intégrés dans les premiers plans. Par ailleurs, on estime qu'il y a environ 750 000 anomalies sur les plans, parcellaires ou non. À titre d'exemple, la mesure de la profondeur de certains lots n'a pas été inscrite ; pourtant, elle est requise par la loi. Enfin, environ 850 000 propriétés ne portent pas de numéro distinct parce que certains propriétaires ont morcelé leur terrain sans accomplir les démarches requises pour faire immatriculer les nouvelles parcelles (parties de lots). Le MRNF estime alors que le cadastre rend fidèlement à peine 50 p. cent du morcellement foncier du territoire privé et que, par conséquent, il n'est plus en mesure de remplir sa mission.

4.19 En 1985, le gouvernement autorise la réforme du cadastre québécois. La *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* est adoptée et confie au MRNF une double responsabilité : d'abord, procéder à la rénovation cadastrale du territoire et, ensuite, assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.

4.20 Le MRNF agit donc à titre de maître d'œuvre du projet de réforme. Il doit entre autres planifier le projet ainsi qu'en faire le suivi, attribuer les contrats, s'assurer de la qualité des travaux réalisés et informer adéquatement les propriétaires, les partenaires et les décideurs. De plus, il est tenu de s'assurer de la mise à jour et de l'intégrité du cadastre.

4.21 Les travaux relatifs à la réforme sont, en 1985, évalués à 83,8 millions de dollars et doivent s'échelonner sur 10 ans. Cette réforme doit permettre de corriger les 750 000 anomalies qui avaient été estimées et de représenter sur le cadastre les quelque 850 000 parties de lot non immatriculées. De fait, il faut concevoir un plan qui incorporera les données de tous les anciens plans, parcellaires ou non, les parties de lot non immatriculées et les corrections effectuées.

6. Un lot originaire est un lot montré sur un plan cadastral créé au moment de la première opération d'arpentage.
7. La subdivision est le morcellement qu'un propriétaire fait de son lot. Cette opération cadastrale donne naissance à un ou plusieurs nouveaux lots.

4.22 Au 31 mars 1991, soit six ans après le début de la réforme, seulement 5 p. cent des travaux sont réalisés et les coûts s'élèvent déjà à 47 p. cent du budget. Le MRNF demande un moratoire et procède à une réévaluation complète du programme. Il en tire la conclusion suivante : même si les objectifs fixés demeurent pertinents, les moyens déployés apparaissent insuffisants. D'abord, l'ampleur des travaux et les coûts ont été largement sous-estimés. Ensuite, la loi n'a pas prévu de mécanismes afin de régulariser la situation lorsque les titres de propriété diffèrent de ce qui figure sur le plan résultant de la rénovation cadastrale. D'autre part, les rôles et les responsabilités ont été mal définis, l'organisation administrative a été mal structurée et les systèmes d'information nécessaires à une opération d'une telle envergure ne sont pas suffisants. D'ailleurs, en 1989, dans son rapport à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général du Québec avait soulevé plusieurs de ces lacunes.

En 1992 : coûts estimés à 508 millions de dollars, durée de 14 ans.

4.23 Au printemps 1992, le MRNF présente un mémoire au Conseil des ministres, lequel porte sur la poursuite des activités liées à la réforme cadastrale. Il estime que les travaux s'échelonneront sur 14 ans, soit jusqu'en 2006, et coûteront 508 millions de dollars (en dollars de 1991). Le Conseil des ministres autorise alors le MRNF à poursuivre le projet de réforme et précise par décret que le programme sera autofinancé. Une tarification permettra d'assurer en tout temps le financement du projet de réforme.

4.24 La *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* est par la suite modifiée. On y énonce une nouvelle disposition en vertu de laquelle des sommes seront perçues pour la réforme cadastrale lors de l'enregistrement des droits découlant des transactions immobilières, selon le tarif fixé. Ces montants seront versés dans le Fonds d'information foncière[8] et serviront à financer les activités liées à la réforme cadastrale. Notons que les dépenses se rapportant à d'autres activités, notamment la tenue du registre foncier ainsi que la constitution et la mise à jour du registre du domaine de l'État, sont aussi supportées par le fonds.

En 2006 : coûts prévus de 980 millions de dollars, fin des travaux en 2021.

4.25 Au 31 mars 2006, les sommes perçues depuis 1992 dans le cadre de la réforme sont de 468 millions de dollars et les décaissements s'élèvent à 308 millions[9]. Selon les données du MRNF, 50 p. cent des lots de l'ensemble du territoire privé ont fait l'objet de la rénovation cadastrale, soit environ 1 800 000 lots sur une estimation totale de 3 600 000. Pour près de 550 000 autres lots, les travaux sont en cours et il en reste quelque 1 250 000 pour lesquels rien n'est amorcé. À ce jour, les travaux ont principalement été effectués en région urbaine. Le MRNF estime que les travaux se termineront en 2021, que les sommes perçues totaliseront 1,11 milliard de dollars et que les décaissements pour la rénovation cadastrale et sa mise à jour régulière atteindront 980 millions.

8. Avant l'année 2000, ces sommes étaient versées dans un fonds destiné exclusivement à la réforme cadastrale.
9. Les recettes et les décaissements comprennent quatre mois de données prévisionnelles.

4.26 Tout comme le Québec, plusieurs États se sont dotés d'un système cadastral et leur gestion a souvent été confiée au gouvernement. Toutefois, l'utilisation du cadastre diffère d'un État à l'autre, en fonction du cadre juridique, de sa définition et de sa portée. Plusieurs pays ont amorcé des réformes afin de rendre leur système cadastral plus efficace et efficient. À cette fin, ils font appel à la collaboration du secteur privé pour les travaux d'arpentage.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.27 La présente vérification avait pour but de nous assurer que le MRNF gère la réforme cadastrale avec un souci d'économie et d'efficience. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux aspects suivants: planification du projet; réalisation des travaux de rénovation; gestion des coûts, de l'échéancier et des contrats; reddition de comptes. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.

4.28 Nos travaux ont été menés auprès du MRNF et, pour ce qui est de certains éléments de reddition de comptes, auprès du SCT. Nous avons rencontré des gestionnaires et des employés de ces entités ainsi que divers acteurs externes concernés par le projet.

4.29 Nos travaux ont porté sur la gestion de la réforme cadastrale depuis sa relance, soit en 1992, jusqu'en mars 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

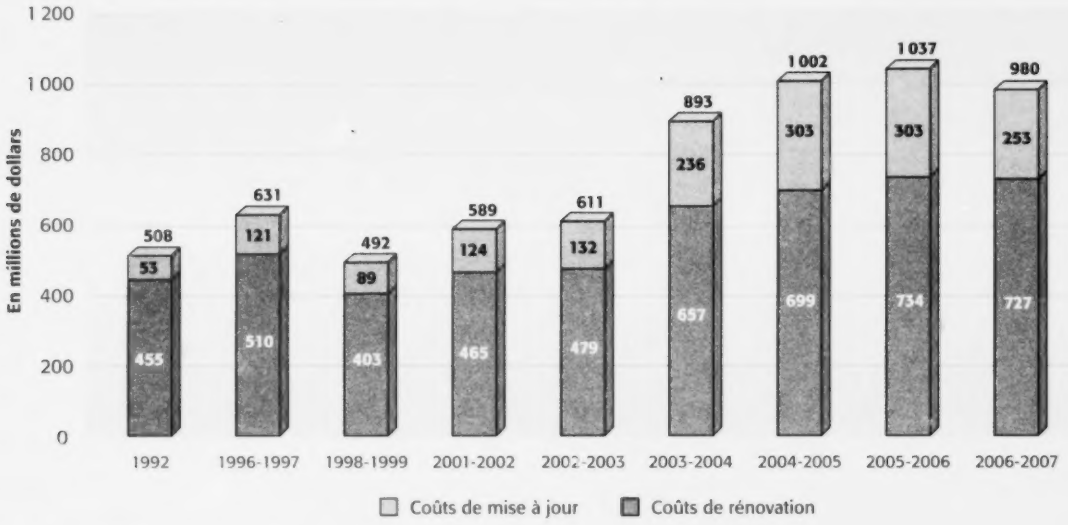
4.30 Notre vérification a révélé qu'il y avait des lacunes importantes dans le processus de planification, surtout en matière d'analyse des risques et d'estimation initiale des coûts. En ce qui a trait au déroulement du projet, il est influencé, entre autres, par des problèmes de concurrence, de capacité réduite des fournisseurs et de qualité de certains travaux, ce qui contribue à l'augmentation des coûts et au report des échéances initialement prévues. De plus, les prévisions actuelles montrent que le MRNF a fait une sous-évaluation des coûts. Quant aux explications des écarts en fonction des coûts figurant dans le budget de 1992, elles sont peu détaillées. En outre, comme le rapport annuel de gestion du ministère contient peu d'information à l'égard du déroulement des travaux et des coûts de la réforme cadastrale, on ne peut apprécier sa performance. Compte tenu des lacunes relevées, nous sommes d'avis que ce projet n'a pas toujours été géré avec un souci d'économie et d'efficience depuis sa relance en 1992.

4.31 Au cours des dernières années, le ministère a accompli diverses actions pour améliorer la qualité des travaux et le processus d'attribution des contrats, mais la situation demeure préoccupante. Récemment, il a amorcé une analyse du projet afin d'apporter les correctifs requis. Nous l'encourageons à agir promptement, étant donné l'envergure de la réforme en cours.

4.32 Afin de guider le lecteur dans les prochaines sections, nous présentons dans le graphique 1 les estimations des coûts du projet effectuées par le MRNF à différentes dates. On y trouve des estimations portant sur les travaux de rénovation et d'autres afférentes aux activités de mise à jour.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES COÛTS PRÉVUS



* À l'exception de celles de 1992, les données sont en dollars courants.
Source : MRNF.

Planification du projet

4.33 Les étapes qui précèdent la réalisation d'un projet sont importantes; en effet, c'est au cours de cette période que l'on prend des décisions cruciales quant au contenu du projet, aux coûts et à l'échéancier. Le respect d'un processus rigoureux de planification et de prise de décision est essentiel pour assurer l'efficacité du projet et éviter les remises en question coûteuses. À l'intérieur de ces étapes, nous avons relevé des lacunes à l'égard de l'analyse des risques et de l'estimation initiale des coûts du projet de réforme cadastrale.

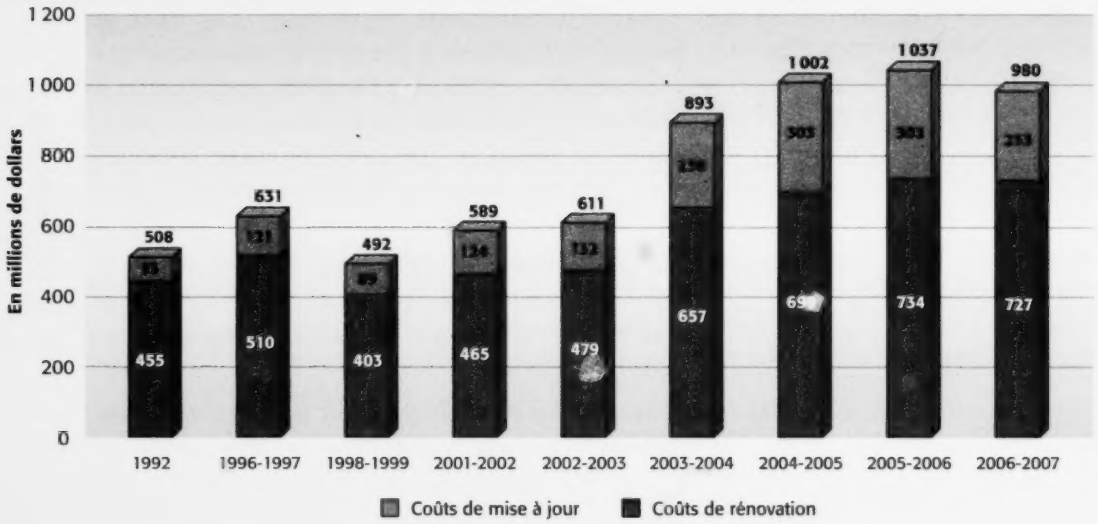
Analyse des risques

4.34 Tout projet comporte inévitablement des risques qui, s'ils ne sont pas déterminés et réduits, peuvent avoir des incidences importantes sur le déroulement du projet. Une gestion proactive des risques permet notamment d'établir des estimations réalistes quant aux coûts et à l'échéancier, à la mesure des incertitudes relevées, et ainsi d'exercer un meilleur contrôle sur le projet. Nous avons constaté

4.32 Afin de guider le lecteur dans les prochaines sections, nous présentons dans le graphique 1 les estimations des coûts du projet effectuées par le MRNF à différentes dates. On y trouve des estimations portant sur les travaux de rénovation et d'autres afférentes aux activités de mise à jour.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES COÛTS PRÉVUS



* À l'exception de celles de 1992, les données sont en dollars courants.
Source : MRNF.

Planification du projet

4.33 Les étapes qui précèdent la réalisation d'un projet sont importantes ; en effet, c'est au cours de cette période que l'on prend des décisions cruciales quant au contenu du projet, aux coûts et à l'échéancier. Le respect d'un processus rigoureux de planification et de prise de décision est essentiel pour assurer l'efficacité du projet et éviter les remises en question coûteuses. À l'intérieur de ces étapes, nous avons relevé des lacunes à l'égard de l'analyse des risques et de l'estimation initiale des coûts du projet de réforme cadastrale.

Analyse des risques

4.34 Tout projet comporte inévitablement des risques qui, s'ils ne sont pas déterminés et réduits, peuvent avoir des incidences importantes sur le déroulement du projet. Une gestion proactive des risques permet notamment d'établir des estimations réalistes quant aux coûts et à l'échéancier, à la mesure des incertitudes relevées, et ainsi d'exercer un meilleur contrôle sur le projet. Nous avons constaté

que l'analyse des risques que le MRNF a effectuée au début du projet est incomplète. En effet, il n'a pas élaboré de plan de gestion de ces risques. Un tel plan lui aurait permis de déterminer les différents risques, d'établir leurs causes, les probabilités qu'ils se concrétisent et leurs conséquences sur la qualité des travaux ainsi que sur les coûts et les échéances du projet. En outre, ce plan aurait dû contenir les mesures à prendre pour réduire les risques.

Aucun plan de gestion des risques.

4.35 Bien que certains sujets soient mentionnés dans des documents ministériels, ils ne sont pas présentés comme des risques. Parmi les sujets traités dans ces documents, notons les suivants : la complexité des travaux en région ; l'accès aux différentes informations détenues par les arpenteurs locaux ; la qualité du travail des arpenteurs-géomètres ; l'évolution du marché immobilier qui, même si elle s'avère plus difficile à prévoir, a un effet direct sur la capacité des fournisseurs à réaliser les travaux de rénovation cadastrale qui sont d'une ampleur peu commune.

4.36 En ne tenant pas compte de cet aspect important de la planification, le ministère s'expose, sans avoir une vue d'ensemble des risques, à réagir au cas par cas devant divers problèmes et à ne pas être en mesure de respecter les coûts et l'échéancier prévus initialement. Actuellement, il n'y a toujours pas d'analyse des risques en bonne et due forme.

4.37 Nous avons recommandé au ministère d'élaborer un plan de gestion des risques afin de les déterminer et d'établir leurs causes, les probabilités que ces risques se concrétisent, leurs conséquences sur la qualité des travaux, sur les coûts et sur les échéances ainsi que les mesures à prendre pour les réduire.

Estimation des coûts

Budget de 1992 : certains coûts non pris en compte ou sous-évalués.

4.38 Rappelons que, lors de l'approbation du projet en 1992, le ministère avait estimé les coûts afférents à la poursuite des activités liées à la réforme cadastrale à 508 millions de dollars[10] et la durée des travaux à 14 ans, soit jusqu'en 2006. L'estimation des coûts incluse dans le budget initial était inadéquate puisque certains coûts n'avaient pas été considérés et que d'autres avaient été sous-évalués.

4.39 En effet, on n'avait pas tenu compte, dans l'évaluation des coûts, de l'inflation ni des contingences. L'inflation est pourtant un élément sur lequel on s'attarde quand le projet s'échelonne sur plusieurs années. Si on calculait les sommes reliées à l'inflation, on devrait ajouter un montant de 174 millions de dollars au budget initial. Par ailleurs, il est d'usage, lorsqu'on dirige un projet de cette envergure, de prévoir des sommes pour prendre en compte les risques et les imprévus. Ici, un montant de 33 millions de dollars, équivalant à 5 p. cent du coût du projet, nous serait apparu comme raisonnable. Si l'on avait considéré ces deux facteurs

10. En dollars de 1991.

(l'inflation et les contingences), le budget initial présenté au Conseil du trésor et au gouvernement aurait été de 715 millions de dollars au lieu de 508 millions de dollars, soit une augmentation de 41 p. cent.

4.40 Dans l'ensemble, les éléments qui constituent le budget initial de 508 millions de dollars ont été établis de façon réaliste et sont bien appuyés, sauf pour deux composantes. Premièrement, les coûts prévus pour les lots forestiers ont été déterminés en fonction de l'information disponible au MRNF, soit un seul contrat réalisé entre 1985 et 1992. L'entité estimait alors qu'il y avait 314 000 lots forestiers à rénover pour un montant global d'environ 20 millions de dollars (63 dollars par lot). Cette évaluation a donc été établie à partir d'un échantillon très restreint. De fait, selon les dernières données, le nombre de lots forestiers est plutôt de 170 000 et les coûts totalisent 61 millions de dollars (359 dollars par lot).

4.41 Deuxièmement, le MRNF n'a pas bien évalué l'ampleur des travaux. Lors de l'analyse du nombre de lots devant faire l'objet de travaux de rénovation, il n'a pas tenu compte de ceux qui avaient été rénovés entre 1985 et 1991, soit environ 155 000 lots. Ces derniers doivent être rénovés de nouveau, notamment parce qu'ils doivent être intégrés dans le plan d'ensemble. On estime les coûts de ces travaux à 8 millions de dollars.

4.42 Enfin, le MRNF aurait dû informer aussi le Conseil du trésor et le gouvernement que, une fois la rénovation cadastrale terminée, il y aurait des coûts récurrents reliés à ce projet, coûts qui existaient avant 1992 puisque la mise à jour est une des responsabilités du ministère. Dans son budget 2006-2007, il évalue ces coûts à environ 10 millions de dollars annuellement.

4.43 Somme toute, le budget était sous-évalué et c'est sur cette base que les décideurs ont approuvé le projet de réforme en 1992.

Réalisation des travaux

Gestion des coûts et de l'échéancier

4.44 À titre de maître d'œuvre du projet de réforme cadastrale, le MRNF a la responsabilité d'exercer une gestion adéquate des coûts et de l'échéancier. Il est donc important qu'il ait régulièrement un portrait fidèle et complet de la situation à l'égard des prévisions de coûts et de l'échéancier du projet ainsi que les explications des écarts par rapport à ces prévisions. Ces dernières doivent être mises à jour pour tenir compte de l'expérience acquise, des faits nouveaux et de l'évolution des risques.

Portrait de la situation

4.45 Dans son budget 2006-2007, le MRNF n'a pas prévu de sommes pour les contingences. Nous considérons que les coûts associés à celles-ci doivent être pris en compte afin d'avoir un portrait complet. Ainsi, un montant d'environ 34 millions de dollars aurait dû être inclus dans le budget.

4.46 Selon les prévisions, le MRNF a également fait une sous-évaluation des coûts associés aux contrats de rénovation puisqu'il ne tient pas compte de l'inflation à partir de l'année 2008-2009. Il prétend que des économies amenées par un ralentissement économique et par des changements dans sa façon d'effectuer les travaux de rénovation de certains lots permettront de compenser l'augmentation due à l'inflation. Cependant, il n'a pas été en mesure de nous indiquer quels changements il compte apporter ni quelles économies ceux-ci pourraient générer. Lorsqu'on considère un taux d'inflation moyen de 1,8 p. cent, les coûts augmentent d'environ 24 millions de dollars.

Budget 2006-2007 : coûts sous-évalués de 6 p. cent.

4.47 Si le MRNF avait tenu compte de ces éléments, les coûts prévus de la réforme seraient plutôt de 1,038 milliard de dollars, comparativement aux 980 millions estimés par ce dernier, soit 6 p. cent de plus.

4.48 Pour ce qui est des recettes prévues, depuis le budget 2005-2006, elles ne comprennent plus les revenus d'intérêts. Ceux-ci représentaient environ 47 millions de dollars dans le budget précédent. Selon le MRNF, cette décision s'explique par le fait que, depuis la création en 2000 du Fonds d'information foncière, les revenus d'intérêts ne sont plus exclusivement consacrés à la réforme cadastrale. Toutefois, même si les dépenses de plusieurs activités différentes sont supportées par ce fonds, cela n'empêche en rien la détermination de la part des revenus d'intérêts applicable à chacune des activités. Si l'on prenait en compte ces revenus, les recettes s'élèveraient à environ 1,157 milliard de dollars au lieu de 1,110 milliard.

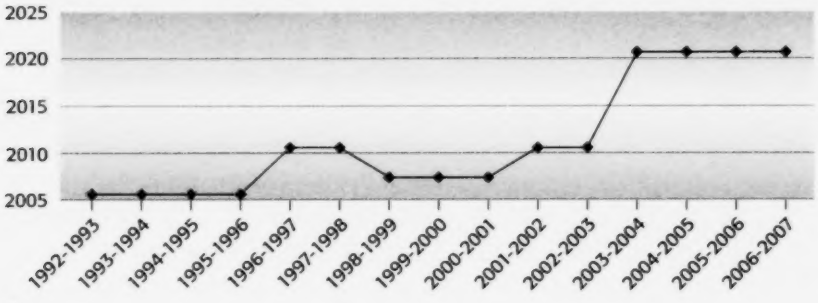
4.49 Par ailleurs, les coûts liés à la rénovation cadastrale et ceux se rapportant à la mise à jour ne font pas l'objet d'une présentation distincte. Notons que, lors de l'approbation du projet en 1992, on les avait différenciés. Pourtant, une telle présentation aurait permis au MRNF d'informer les décideurs des coûts ayant trait à chacune des responsabilités, comme prévu dans la loi. À la suite de notre demande, il nous a fourni l'information détaillée. Pour ce faire, il a dû formuler certaines hypothèses, dont une nous semble discutable. En effet, il présente les coûts du système informatique servant de support au cadastre et les salaires y afférents avec ceux relatifs à la mise à jour. Il prévoit que ces coûts s'élèveront à 132 millions de dollars. Nous sommes d'avis qu'une partie aurait plutôt due être ajoutée aux coûts de la rénovation, puisque ce système sert à la fois à la rénovation et à la mise à jour du cadastre. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure de quantifier cette partie. Le ministère considère qu'ils sont majoritairement associés à la mise à jour mais, compte tenu des efforts requis, il n'a pas été à même de les préciser de façon détaillée.

Échéances des travaux modifiées à quelques reprises.

4.50 L'année de la fin des travaux de rénovation cadastrale a été modifiée à quelques reprises. Le MRNF, qui avait initialement prévu terminer les travaux en 2005-2006, envisage maintenant de les achever en 2020-2021 (graphique 2).

GRAPHIQUE 2

FIN DES TRAVAUX SELON LES ANNÉES



4.51 Le MRNF revoit annuellement sa planification et modifie au besoin sa courbe de production et, par le fait même, son échéancier en tenant compte de la capacité des fournisseurs et des ressources internes. De plus, il indique dans un document daté de février 2006 que « pour faire face à la fluctuation possible des revenus ou des dépenses, le ministère peut adapter sa planification et faire en sorte que la fin prévue des travaux minimise le risque tout en respectant la règle d'autofinancement du programme ». Par exemple, en 1996-1997, il a échelonné sur un plus grand nombre d'années les travaux afin de tenir compte du fait que les recettes étaient moindres que prévu à cause d'un ralentissement du marché immobilier et que l'exécution était plus lente que ce qui avait été envisagé. Il a fait de même en 2003-2004 pour faire face à une capacité réduite des fournisseurs, principalement en région. Le report de l'échéance implique des coûts additionnels importants; par conséquent, il ne peut être utilisé comme marge de manœuvre sans que l'on ait au préalable démontré qu'il constitue la solution appropriée dans les circonstances. Le ministère nous a dit qu'il a examiné diverses options avant de procéder à un tel report, mais il ne les a pas documentées. Notons que le fait de reporter la fin des travaux d'une année après 2021 représente des revenus additionnels d'environ 44 millions de dollars.

Explication des écarts

4.52 Le suivi des coûts permet de déceler et d'expliquer les dépassements ou les réductions qui ont eu lieu par rapport aux coûts mentionnés dans le budget initial. Il précise aussi les actions qui ont été entreprises afin de contrôler les coûts. Pour la réforme cadastrale, ce suivi est d'autant plus important que les sommes en jeu sont colossales et que le projet s'étale sur plusieurs années. Par ailleurs, lors de la relance, le Conseil du trésor avait fait connaître ses exigences en la matière : le ministère devait effectuer le suivi des dépenses par secteur d'activité et expliquer les écarts relatifs aux prévisions. Or, le MRNF n'effectue pas de suivi en fonction des coûts figurant dans le budget de 1992. Toutefois, il explique les écarts entre l'année en cours et l'exercice précédent, tant du point de vue du budget que sur le plan des résultats. Cette façon de faire ne permet pas de suivre facilement l'évolution des coûts par rapport aux prévisions qui avaient été faites initialement.

L'analyse permettant d'expliquer les écarts est incomplète.

4.53 Rappelons que le projet devait se terminer en 2006 et que le budget estimé en 1992 était de 508 millions de dollars (en dollars de 1991). En 2006-2007, le MRNF évalue les coûts à 980 millions. Le budget a donc augmenté de 472 millions. À notre demande, le MRNF a procédé à l'analyse de cet écart. Pareil exercice, lorsqu'il est réalisé après coup, s'avère fastidieux et les modifications de l'échéance du projet rendent la tâche encore plus difficile. Conséquemment, l'analyse produite par le ministère est incomplète puisque les explications qui accompagnent l'écart sont peu détaillées.

4.54 En effet, le MRNF explique l'écart de 472 millions de dollars par l'inflation, des augmentations de coûts et des coûts récurrents qu'il aurait dû assumer, même si la réforme s'était terminée en 2006. Ainsi, l'inflation entre 1992 et 2006 sur les décaissements effectués au 31 mars 2006 atteint 53 millions de dollars. Par ailleurs, pour la période de 2006 à 2021, l'inflation et les augmentations de coûts totalisent 269 millions de dollars, dont 114 millions pour l'inflation. Le solde de 155 millions, lié aux contrats de rénovation, inclut l'inflation et des coûts supplémentaires dus au fait que ces contrats n'ont pas été attribués au moment initialement prévu. Le ministère n'est toutefois pas en mesure de les présenter distinctement.

4.55 Une fois ces éléments considérés, le reste de l'écart s'explique en bonne partie de la façon suivante. L'augmentation des coûts relatifs à la mise à jour, coûts qui auraient dû être assumés même si la réforme s'était terminée à la date prévue initialement, s'élève à 102 millions de dollars.

4.56 Ensuite, la modification d'une clause contractuelle afin d'inciter les fournisseurs à répondre plus rapidement aux demandes de correction représente des coûts additionnels de 12 millions de dollars. Le traitement des problèmes d'intégrité attribuables à la rénovation cadastrale occasionne au ministère des coûts de 26 millions de dollars.

4.57 Nous avons recommandé au ministère

- **d'établir des prévisions de coûts complètes;**
- **de s'assurer, avant d'effectuer une modification de l'échéance, que cette décision est bien documentée et qu'elle constitue la solution appropriée dans les circonstances;**
- **de procéder à un suivi des coûts en expliquant annuellement les écarts par rapport aux prévisions actuelles.**

Intégrité du cadastre

4.58 On décrit l'intégrité du cadastre comme suit : il s'agit de la fiabilité de la représentation cadastrale par rapport à l'occupation des lieux et aux titres de propriété. Les éléments qui influent le plus sur cette intégrité sont la qualité des travaux de rénovation ainsi que celle des modifications et des corrections apportées par la suite.

Qualité des travaux

4.59 Selon le *Code civil du Québec*, le plan cadastral fait partie du registre foncier et il est présumé exact. Il importe donc que le MRNF donne des instructions claires pour encadrer les travaux et s'assure de leur qualité afin que le cadastre soit le plus possible conforme à la réalité. Or, nous avons constaté que la qualité des travaux de rénovation cadastrale était inégale, particulièrement durant les premières années de la réforme.

4.60 De fait, jusqu'en 1999, les instructions comprises dans les contrats de rénovation n'étaient pas assez strictes à l'égard de l'analyse foncière et les contrôles en place ne permettaient pas de s'assurer que les arpenteurs-géomètres avaient réalisé des travaux suffisants afin de bien appuyer leur opinion. Le ministère a investi des efforts pour améliorer la qualité du produit. Ainsi, les instructions en vigueur depuis 1999-2000 sont plus explicites et elles ont entraîné une hausse d'environ 25 p. cent des coûts des contrats signés à cette date mais non commencés.

4.61 Les critères utilisés jusqu'en 1999-2000 pour la sélection des fournisseurs permettaient à ces derniers d'obtenir des contrats malgré une connaissance limitée du territoire. Les nouveaux critères de sélection rendent l'expertise locale incontournable, ce qui devrait favoriser une rénovation de qualité.

4.62 De plus, il est possible qu'un fournisseur, même s'il a effectué des travaux de mauvaise qualité, obtienne subséquemment d'autres contrats. Un mandat, accordé en 1996 et terminé en 1998, illustre bien la situation. En 2000, étant d'avis que les travaux de ce fournisseur étaient de piètre qualité, le ministère a entamé des démarches suivies d'une poursuite contre lui. Malgré cela, le fournisseur obtient encore des contrats de rénovation. Depuis 2006, les fournisseurs doivent inclure dans leur soumission une fiche d'évaluation relative à l'expérience acquise (par exemple, le respect des échéanciers et le nombre de demandes de correction cadastrale) dans des mandats de rénovation précédemment réalisés.

4.63 En janvier 2006, le MRNF a établi un processus d'évaluation de la qualité des mandats officialisés depuis au moins cinq ans. Notons que ces mandats ont tous été réalisés selon les anciennes instructions. Cet exercice a permis de déterminer que 42 des 191 mandats visés, soit 22 p. cent, comportaient le risque qu'il y ait un nombre élevé de demandes de correction. Le ministère procédera à une analyse plus approfondie pour déterminer les problèmes et évaluer, le cas échéant, les travaux supplémentaires que les fournisseurs devront entreprendre afin de corriger le cadastre.

Qualité des travaux de rénovation : la situation reste préoccupante.

4.64 Il est encore trop tôt pour évaluer les effets des actions que le MRNF a accomplies. Toutefois, la situation reste préoccupante puisqu'en septembre 2005, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec a fait une importante mise en garde à ses membres. Il souligne ceci : « Quant aux mandats de rénovation, trop ont été exécutés sans supervision immédiate et avec peu de connaissances des faits. » Le MRNF doit donc demeurer vigilant à l'égard de la qualité des travaux effectués.

Demandes de correction

4.65 Lorsqu'une personne constate que sa propriété n'est pas représentée correctement sur le plan cadastral, elle peut s'adresser au MRNF pour demander une correction. La demande est alors acheminée au fournisseur et analysée par le Service de l'intégrité du cadastre. Ce n'est qu'après cette analyse que le ministère, s'il le juge nécessaire, adresse une demande officielle de justification ou de modification cadastrale au fournisseur. Selon l'information que ce dernier lui transmet, le ministère détermine si une modification cadastrale est requise ou non. Depuis le début de la réforme, le MRNF a reçu plus de 6 800 demandes de correction, dont la majorité à partir de 2002. Plus de 3 600 demandes ont donné lieu à des modifications qui ont touché près de 16 000 lots.

4.66 Nous avons constaté que les délais relatifs au traitement des demandes de correction sont longs. En effet, le délai moyen s'allonge depuis 2003-2004 et s'élève actuellement à plus de 300 jours, alors que le MRNF vise à traiter les dossiers en 180 jours. D'ailleurs, on n'atteint pas cet objectif pour près de 50 p. cent des demandes. Le tableau 1 présente, pour les trois dernières années, les délais de traitement, les dossiers fermés et ceux qui sont actifs.

TABLEAU 1

DÉLAIS RELATIFS AU TRAITEMENT DES DEMANDES DE CORRECTION

Délai (en mois)	Dossiers fermés (en pourcentage)			Dossiers actifs** (nombre)
	2003-2004	2004-2005	2005-2006*	
De 0 à 3	26	34	30	285
De > 3 à 6	23	18	23	216
De > 6 à 12	26	19	19	245
De > 12 à 24	15	17	14	286
De > 24 à 36	7	8	8	166
Plus de 36	3	4	6	170
Nombre total de dossiers fermés	898	1 297	1 052	-

* Pour 2005-2006, les données portent sur 10 mois.

** Données au 31 janvier 2006.

4.67 Le MRNF explique ces longs délais par le fait qu'il n'a pas affecté toutes les ressources nécessaires au traitement des demandes de correction dans le passé. Au 31 janvier 2006, il y avait 1 368 demandes qui n'étaient toujours pas réglées. Parmi celles-ci, 25 p. cent dataient de plus de deux ans. Le ministère priorise depuis trois ans les dossiers récents selon des critères qui prennent en compte les préjudices potentiels pouvant toucher le citoyen. Cette situation ne favorise pas nécessairement le traitement des dossiers qui sont plus anciens.

4.65

4.66

TABLEAU 1

DÉLAIS ET COÛTS DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE CORRECTION

Délai (en mois)	Dossiers fermés (en pourcentage)			Dossiers actifs* (nombre)
	2003-2004	2004-2005	2005-2006*	
De 0 à 3	26	34	30	285
De > 3 à 6	23	18	23	216
De > 6 à 12	26	19	19	245
De > 12 à 24	15	17	14	286
De > 24 à 36	7	8	8	166
Plus de 36	3	4	6	170
Nombre total de dossiers fermés	898	1 297	1 062	–
Délai moyen	**285 jours**	**299 jours**	**327 jours**	–

4.67

Certains fournisseurs collaborent peu.

4.68 Bien que le ministère ait sa part de responsabilité pour ce qui est des longs délais de traitement, ceux-ci s'expliquent aussi par le fait que certains fournisseurs collaborent peu. Ainsi, depuis septembre 2003, 1 476 demandes officielles ont été transmises à ces derniers et le délai de traitement a excédé 20 jours dans 52 p. cent des cas. Cependant, une des clauses du contrat liant le MRNF et les fournisseurs prévoit que ceux-ci doivent traiter les demandes dans les 20 jours suivant leur réception. Si, après cette période, le fournisseur n'a toujours pas donné suite à la demande de correction, le MRNF peut lui envoyer une mise en demeure. Par conséquent, depuis septembre 2003, 234 mises en demeure ont été expédiées à des fournisseurs qui ne respectaient pas le délai de 20 jours.

4.69 De plus, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec, dans son communiqué de septembre 2005, signale que « lors d'une opération cadastrale en territoire rénové, nous constatons un laisser-aller évident de plusieurs membres. [...] Si une correction du cadastre est nécessaire, elle doit être demandée même si la procédure peut vous apparaître longue ou difficile. [...] Dans certaines enquêtes, nous sommes face à des situations où des corrections cadastrales n'ont pas été demandées et il est très coûteux pour les parties impliquées de réparer les pots cassés. » Le MRNF ne sait pas si ces cas sont fréquents, mais cela ne favorise pas l'atteinte de l'objectif voulant que le cadastre procure une image fidèle et complète du territoire.

4.70 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que les travaux réalisés sont de qualité;**
- **de s'assurer que les demandes de correction sont traitées dans les délais fixés.**

Degré d'avancement

Taux d'avancement des travaux en termes d'efforts requis : 37 p. cent.

4.71 Le MRNF rend compte de l'évolution des travaux de rénovation cadastrale à l'aide d'un indicateur qui met en relation le nombre de lots rénovés avec le nombre total de lots et qui permet d'illustrer les avantages qu'en retire le citoyen. Au 31 mars 2006, selon lui, 50 p. cent des lots avaient été rénovés. Cependant, cet indicateur ne prend pas en compte les efforts requis pour réaliser les travaux. En effet, certains types de lots, notamment ceux agricoles ou forestiers, demandent plus d'efforts et les coûts pour les rénover sont plus élevés. D'ailleurs, le MRNF a élaboré des facteurs de conversion pour tenir compte de ce point. À titre d'exemple, un lot forestier équivaut à 3,47 lots urbains. Ainsi, si l'on applique ces facteurs de conversion, le pourcentage d'avancement estimé est de 37 p. cent en termes d'efforts requis.

4.72 Quant aux quelque 850 000 parties de lots qui n'étaient pas immatriculées en 1992, le MRNF évalue que près de 243 000 ont reçu un numéro distinct et sont maintenant intégrées dans le plan cadastral. Pour ce qui est du suivi des corrections des 750 000 anomalies estimées à cette époque, le MRNF ne détient pas d'information à ce sujet.

Gestion des contrats

4.73 Pour mener à bien la rénovation cadastrale, le MRNF prévoit attribuer plus de 500 contrats aux arpenteurs-géomètres exerçant dans les cabinets privés, qui sont les seuls experts habilités à effectuer ce genre de travail. Les coûts liés à l'opération sont évalués, pour la durée de la rénovation, à 495 millions de dollars, et les premiers contrats ont été accordés en 1994.

4.74 Pour réaliser les travaux, le ministère doit s'assurer que l'acquisition des biens et services est assujettie à une réglementation rigoureuse qui repose sur les principes suivants : transparence, concurrence, équité et obtention du meilleur rapport qualité-prix. Selon le premier de ces principes, l'accès à toute l'information utile est garanti aux fournisseurs. Suivant le principe de la concurrence, on obtient le bassin le plus large possible de fournisseurs et, d'après celui se rapportant à l'équité, l'égalité des chances relativement à l'attribution des contrats est assurée. Enfin, conformément au principe de l'obtention du meilleur rapport qualité-prix, l'entité est invitée à se doter, au moindre coût et en temps opportun, de ressources en quantité et en qualité appropriées.

Respect de la réglementation

4.75 Aux fins de nos travaux, nous avons examiné 25 contrats ayant une valeur de 28,6 millions de dollars afin de vérifier si le ministère a respecté la réglementation en vigueur, soit le Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics[11] (tableau 2).

TABLEAU 2

ÉCHANTILLON VÉRIFIÉ

	Nombre de contrats	Valeur totale au 31 octobre 2005 (en millions de dollars)
Population totale	241	181,3
Échantillon	25 (10 %)	28,6 (16 %)

4.76 Nos travaux nous permettent de conclure que les contrats que nous avons vérifiés ont été attribués et gérés dans le respect de la réglementation.

11. En octobre 2000, ce règlement a remplacé le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics et le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics.

Principe de la concurrence et autres éléments de gestion

La concurrence est limitée de façon importante.

4.77 Comme nous l'avons déjà mentionné, si l'on veut respecter le principe de la concurrence, il faut obtenir le bassin de fournisseurs le plus large possible. Or, depuis 2000-2001, une seule soumission a été présentée pour la presque totalité des appels d'offres. De fait, on a reçu 107 propositions et on a signé 101 contrats. Cette situation contraste avec celle des 6 premières années où, en moyenne, 3 soumissions avaient été faites pour chacun des 144 contrats. Le ministère explique ce phénomène notamment par le fait que des fournisseurs se sont regroupés. Ce regroupement comprend des firmes engagées de manière importante dans 97 p. cent des contrats attribués depuis 1994. Une telle situation, en plus de limiter de façon importante la concurrence, place le ministère dans une position de dépendance envers ces fournisseurs.

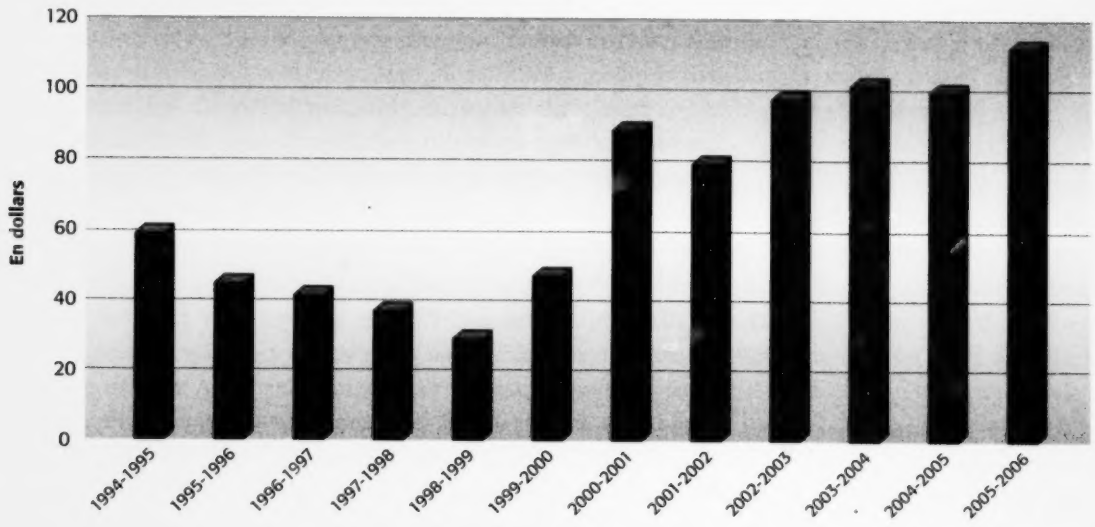
4.78 L'absence de concurrence n'est pas étrangère au fait que personne ne soumissionne à certains appels d'offres. Depuis avril 2001, cela a été le cas pour 35 appels d'offres. On a finalement conclu 9 contrats à la suite d'un nouvel appel d'offres, mais le coût total a été supérieur de 21 p. cent à celui qui avait été estimé par le ministère lors du premier appel d'offres, afin de tenir compte notamment des difficultés territoriales qu'il n'avait pas décelées lors de sa première évaluation. Quant aux 26 autres appels d'offres, le MRNF remet à plus tard la réalisation des travaux.

Les prix ont doublé entre 1999-2000 et 2005-2006.

4.79 On observe aussi une forte pression sur les prix puisque, entre 1999-2000 et 2005-2006, ceux-ci ont doublé. Notons que les tarifs utilisés par le ministère respectent la réglementation. Quant aux tarifs suggérés par l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec pour des services qui s'apparentent aux travaux de rénovation, ils ont été augmentés d'environ 50 p. cent au cours de la même période. Le MRNF a décidé en septembre 2000 de suspendre l'attribution des contrats pour faire le point sur la situation (le regroupement des fournisseurs et la hausse des prix). En avril 2001, après avoir modifié son processus d'appel d'offres et d'évaluation des contrats, il a recommencé à attribuer des contrats en diminuant considérablement leur taille et le rythme de production. Le graphique 3 illustre l'évolution du coût moyen de rénovation d'un lot depuis 1994-1995. Celui-ci est établi en fonction des facteurs de conversion ministériels qui permettent de tenir compte des efforts accrus qu'il faut fournir pour certains lots, notamment ceux agricoles ou forestiers.

GRAPHIQUE 3

COÛT MOYEN DE RÉNOVATION D'UN LOT (de 1994-1995 à 2005-2006)



4.80 L'effervescence du marché immobilier et la rareté de la main-d'œuvre dans le domaine de l'arpentage peuvent expliquer en partie ces constats. De plus, le MRNF considère qu'en 1998, il a dépassé la capacité de production des fournisseurs en faisant passer le niveau de production de 301 000 à 480 000 lots attribués annuellement, soit une augmentation de 59 p. cent, ce qui a amené une hausse des prix. Ce niveau a depuis été diminué à environ 100 000 lots par année.

4.81 Par ailleurs, le groupe de fournisseurs a fait plusieurs démarches auprès du ministère dans le but de faire modifier certaines conditions des contrats, notamment celle portant sur la période pendant laquelle le fournisseur est tenu de s'acquitter de l'obligation de répondre aux demandes de correction, période qui était alors illimitée. Le ministère avait déjà amorcé des réflexions à ce sujet. Ainsi, en 2004, il a remanié cette clause en limitant cette obligation contractuelle à cinq ans et en ajoutant un supplément de 5 p. cent à la rémunération prévue dans le contrat lorsque les travaux sont jugés satisfaisants. Les coûts additionnels liés à cette nouvelle mesure s'élèvent à 23 millions de dollars[12].

4.82 Nous avons également décelé une lacune qui concerne l'annulation de certains contrats attribués lorsque les prix étaient peu élevés. En 2003, 21 mandats accordés en 1997-1998 et en 1998-1999 et représentant des coûts de 3,3 millions de dollars ont été annulés. De fait, les fournisseurs alléguaient que la réalisation de ces contrats de rénovation mettait en péril leurs sociétés. Par ailleurs, le ministère était préoccupé par la qualité des travaux, par la possibilité que ceux-ci ne soient par terminés et par l'impact financier sur le programme d'une éventuelle cessation des activités de ces entreprises. Cependant, nous considérons que l'analyse effectuée ne démontre pas que la situation financière de ces sociétés était précaire. En effet,

12. Ce montant inclut 4 millions de dollars qui seront déboursés après 2021.

le ministère n'a pas tenu compte de la situation financière des sociétés faisant partie du consortium, mais seulement de celle de la société créée. De plus, pour trois mandats, le MRNF ne détenait pas les états financiers des sociétés concernées. Une somme totalisant un peu plus de un million de dollars a donc été versée à ces fournisseurs pour des travaux effectués, mais dont le mandat n'a jamais été terminé. En outre, le MRNF estime devoir payer 12,6 millions de dollars supplémentaires pour réaliser ces travaux. Notons que ces fournisseurs ont participé à l'exécution de 8 des 33 contrats attribués au cours des années 2004-2005 et 2005-2006.

4.83 Le ministère a accompli diverses actions pour favoriser la concurrence, notamment en modifiant son processus d'appel d'offres. Toutefois, il y a toujours quasi-absence de concurrence et celle-ci s'explique en partie par le fait que des fournisseurs se sont regroupés et que plusieurs appels d'offres demeurent sans preneur. Il doit donc envisager d'autres façons de faire pour favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.

4.84 Nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures requises afin de favoriser la concurrence lors de l'attribution des contrats.

Reddition de comptes

4.85 La reddition de comptes consiste à mettre, en temps voulu, l'information exacte, complète et pertinente à la disposition des différents acteurs afin qu'ils prennent les décisions appropriées lorsque la situation le justifie. Or, depuis 2001, la reddition de comptes du MRNF ne permet pas aux décideurs et, particulièrement, à l'Assemblée nationale d'être informés adéquatement du déroulement du projet et ainsi d'entreprendre les actions adéquates dans les circonstances.

4.86 Depuis 1992, une décision du Conseil du trésor, entérinée par une décision du Conseil des ministres, précise que le MRNF doit remplir deux obligations à la suite de l'approbation du projet. En premier lieu, il lui faut produire annuellement pour le Conseil du trésor, soutenu par son Secrétariat, un rapport de gestion sur le déroulement de la réforme. Celui-ci doit contenir le suivi des dépenses selon les secteurs d'activité (contrats, technologies de l'information, effectif, etc.), le bilan de réalisation, les explications concernant les écarts relatifs aux prévisions de réalisation et les corrections à apporter, le cas échéant. En second lieu, il est tenu de faire approuver par le Conseil du trésor la programmation contractuelle annuelle. Celle-ci doit notamment préciser le nombre de lots à rénover et les coûts prévus des contrats à attribuer et inclure, pour chaque contrat, une explication des écarts entre les coûts de réalisation et les prévisions.

4.87 Le MRNF produit annuellement un rapport de gestion sur le déroulement de la réforme mais, depuis 2001, il ne le transmet plus au SCT. De plus, jusqu'en 1997-1998, l'information financière présentée dans ces rapports était convertie en dollars de 1991, soit sur la même base que l'estimation initiale, ce qui ne permettait pas de connaître, en dollars courants, les coûts des travaux réalisés.

4.88 En mai 2001, le MRNF propose au SCT de ne plus déposer de rapport de gestion sur le programme de la réforme cadastrale, mais d'utiliser les moyens prévus dans le cadre de la modernisation, soit principalement le rapport annuel de gestion du ministère. En octobre 2001, le SCT communique son accord en n'exigeant plus le rapport sous la forme prescrite en 1992.

Le SCT est tenu d'exiger le rapport convenu en 1992.

4.89 Toutefois, étant donné que la décision du Conseil du trésor n'a pas été modifiée, le SCT ne pouvait, à lui seul, dispenser le MRNF de présenter le rapport convenu en 1992. Malgré l'entrée en vigueur en 2000 de la *Loi sur l'administration publique*, il était tenu d'exiger que le MRNF lui adresse annuellement un rapport. Le SCT aurait donc dû demander au Conseil du trésor de modifier cette décision et s'assurer que la reddition de comptes du ministère permettait aux décideurs d'être informés adéquatement du déroulement du projet de réforme cadastrale.

4.90 Par ailleurs, depuis 2001, le rapport annuel de gestion du MRNF contient une seule information à l'égard de la réforme cadastrale. Il s'agit d'un indicateur de gestion qui concerne le nombre de lots rénovés. Par conséquent, le lecteur du rapport n'est pas en mesure d'évaluer de quelle façon se déroulent les travaux de la réforme, ni de connaître les coûts et l'échéance du projet.

4.91 Toujours depuis 2001, le SCT a demandé à deux reprises de l'information au sujet du déroulement de la réforme. La première demande a été effectuée lors de l'approbation de la programmation annuelle des contrats 2005-2006, c'est-à-dire en mars 2005. Le ministère a alors transmis l'information au SCT; il y précisait que les coûts pour la rénovation cadastrale atteindraient 752 millions de dollars. Il indiquait également que la réforme se terminerait en 2015, alors qu'au moment de la planification 2003-2004, il disait qu'elle serait achevée en 2021. De plus, le portrait des coûts était incomplet, puisque ceux afférents à la mise à jour, soit 282 millions, n'ont pas été communiqués au SCT.

4.92 La deuxième demande d'information a été formulée en novembre 2005. Le document préparé par le MRNF montre les prévisions de la réforme cadastrale (revenus, dépenses, excédent) de 2005-2006 à 2020-2021. Il a bien répondu à cette demande tout en démontrant l'autofinancement de la réforme.

4.93 Quant à la programmation annuelle soumise à l'approbation du Conseil du trésor, elle contient de l'information générale sur l'attribution des contrats, sans toutefois inclure, comme le spécifiait la décision de 1992, les explications des écarts entre les coûts de réalisation et les prévisions, et cela, pour chaque contrat. Cette information lui aurait pourtant appris que 12 p. cent des 241 contrats attribués au 31 octobre 2005 avaient une valeur qui excédait de plus de 10 p. cent le montant qu'il avait autorisé. Pour 17 contrats, cette valeur dépassait de 10 à 20 p. cent ce montant et, pour 11 autres, de 20 à 50 p. cent. Ces augmentations étaient principalement dues au fait que le nombre de lots à rénover était plus élevé que celui qui avait été initialement prévu. D'autre part, cette information lui aurait aussi permis d'être au courant de l'annulation des 21 mandats en 2003.

4.94 Étant donné que, depuis 2000, les activités sont gérées au moyen du Fonds d'information foncière, les états financiers ne présentent pas de façon distincte les données financières du cadastre. Cela rend d'autant plus nécessaire la reddition de comptes puisque le projet doit s'autofinancer.

4.95 Par ailleurs, une évaluation de programme a été effectuée pour le projet de la réforme cadastrale. Bien que les travaux aient été amorcés en 2004, la version définitive de ce rapport n'a pas encore été publiée.

Les travaux progressent, mais pas au rythme prévu initialement.

4.96 Somme toute, les travaux liés à la rénovation cadastrale progressent, mais pas au rythme prévu initialement. En plus de faire face à divers problèmes, le MRNF doit tenir compte du fait qu'il reste encore 15 ans avant de mener à terme la rénovation cadastrale. Il doit aussi considérer le fait que les lots devant faire l'objet de travaux se trouvent majoritairement dans des régions où la capacité des fournisseurs est plus réduite et que les efforts requis pour réaliser les travaux relatifs à certains lots sont plus grands. Au cours des dernières années, le ministère a accompli diverses actions pour améliorer la qualité des travaux et le processus d'attribution des contrats, mais la situation demeure préoccupante. Par conséquent, il se doit de procéder sans délai à une analyse de la réforme afin d'apporter les correctifs requis. À cette fin, il a amorcé tout dernièrement des travaux. Nous l'encourageons à agir promptement, compte tenu de l'envergure de la réforme en cours.

4.97 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que son rapport annuel de gestion contient une information qui permet au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale;**
- **de compléter sans délai l'analyse amorcée sur la réforme et d'apporter les correctifs requis.**

4.98 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que la reddition de comptes du ministère permet aux décideurs d'être informés adéquatement du projet de réforme cadastrale.

4.99 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le Programme de réforme du cadastre québécois a été relancé en 1992 à la suite de l'approbation du Conseil des ministres. La décision stipule de poursuivre le programme sur la base d'un autofinancement à partir d'une tarification appropriée. C'est sur cette base que le ministère a défini la planification et la réalisation de ce programme.

« Le programme, approuvé par le gouvernement en 1992, se rapportait à un budget estimé de 508 millions de dollars, lequel n'incluait pas d'inflation ni de contingences.

« En conformité avec la décision gouvernementale de 1992, un rapport annuel de gestion sur le déroulement de la réforme du cadastre québécois a été transmis jusqu'en 2001 au SCT, à sa satisfaction. Il en est de même pour la transmission de la programmation annuelle des contrats de rénovation.

« Le Programme de réforme du cadastre québécois constitue un projet d'envergure qui comprend deux composantes : la rénovation cadastrale et la mise à jour. En raison de ses caractéristiques et du contexte dans lequel il évolue, il présente plusieurs particularités. En voici quelques-unes :

- Les coûts associés à la mise à jour sont des coûts récurrents et sont inclus dans le budget total de la réforme. Lorsque les travaux de rénovation cadastrale seront complétés, ces dépenses devraient être assumées par le ministère, tout comme elles l'étaient avant la relance du programme.
- La réalisation des travaux de rénovation cadastrale est étalée sur plusieurs années et est confiée à l'entreprise privée dont la capacité de production varie à la fois dans le temps et selon les régions. Cette même capacité de production est fortement influencée par la vigueur du marché immobilier qui conditionne la disponibilité des firmes d'arpenteurs-géomètres à réaliser des travaux de rénovation cadastrale.
- En ce qui concerne la concurrence du marché, le ministère ne peut prévoir les stratégies ou les comportements adoptés par les firmes qui réalisent les travaux.
- La rénovation cadastrale constitue une opération complexe résultant d'une opinion professionnelle qui repose sur l'analyse d'informations interprétables et dont l'accès, la fiabilité et la cohérence varient selon le type de territoire. Le produit a donc la caractéristique d'être plutôt intangible.

« La planification initiale du calendrier de réalisation de la rénovation cadastrale visait à maximiser les bénéfices pour les citoyens et autres utilisateurs du cadastre, notamment en priorisant les régions urbaines où l'activité immobilière est la plus intense.

« Dans un tel contexte, une planification à long terme constitue un exercice périlleux puisque plusieurs paramètres du modèle de planification s'avèrent sensibles et varient dans le temps. Le ministère revoit annuellement sa planification afin d'y intégrer toutes les modifications significatives aux hypothèses qui lui sont sous-jacentes.

« Par ailleurs, depuis le début de la réforme cadastrale, les conditions de réalisation des mandats de rénovation cadastrale ont considérablement changé. En effet, les territoires à rénover se retrouvent en région, nécessitant notamment plus d'efforts, et où le bassin d'arpenteurs-géomètres détenant la connaissance est plus limité. Également, sur le plan administratif, des compressions budgétaires et d'effectifs doivent être effectuées. Cela amène le ministère à identifier et à mettre en œuvre des façons de faire permettant d'assurer la réalisation optimale de la réforme. Cette analyse vient d'être amorcée et sera complétée sans délai.

« Enfin, l'exercice de vérification est constructif, car il constitue une opportunité d'améliorer l'efficacité et l'efficience des pratiques de gestion du ministère, de façon à parfaire la gestion du Programme de réforme du cadastre québécois afin d'optimiser l'utilisation des ressources tout en assurant l'atteinte de ses objectifs, et ce, au bénéfice des citoyens.

« Nous sommes d'accord avec le Vérificateur général à propos des recommandations qu'il a formulées. Toutefois, nous tenons à apporter des précisions sur certains commentaires.

« **Analyse des risques.** Bien que certaines problématiques aient été considérées par le ministère dans sa gestion du programme, il n'y a pas eu de plan de gestion des risques en bonne et due forme de produit. Un tel plan sera élaboré et alimentera le modèle de planification utilisé par le ministère, modèle qui vise à optimiser la réalisation de la réforme en assurant son autofinancement tout en minimisant ses dépenses.

« **Gestion des coûts et de l'échéancier.** Les prévisions de coûts de même que le suivi de la réforme ont été réalisés sur la base de la décision prise par le gouvernement en 1992, soit un budget estimé sans inflation et sans contingences. Toutefois, le ministère a toujours effectué un suivi des coûts de la réforme en dollars courants.

« Au regard des commentaires du Vérificateur général, le ministère ajustera les prévisions budgétaires afin d'ajouter un coût d'inflation à partir de 2008-2009 aux contrats de rénovation ainsi que des contingences. Ces éléments représentent un coût additionnel de 6 p. cent.

« Mentionnons que les coûts d'inflation, les coûts supplémentaires associés aux contrats de rénovation non attribués selon l'échéancier initial et les coûts récurrents associés à la mise à jour, représentent près de 80 p. cent de l'écart de 472 millions de dollars entre la prévision actuelle et la prévision initiale. Rappelons que le budget initial n'incluait pas d'inflation et que les coûts récurrents auraient tout de même dû être assumés par le ministère, même si la réforme s'était terminée en 2006.

« Par ailleurs, le ministère utilise un modèle de planification afin d'évaluer le calendrier optimal de réalisation de la rénovation, en tenant compte principalement des revenus, des dépenses, de la capacité des fournisseurs et du niveau interne des ressources. Cette optimisation est établie dans l'esprit des décisions des autorités gouvernementales quant à l'autofinancement et à la réalisation des travaux de rénovation confiée à l'entreprise privée. Dans l'éventualité d'une augmentation de la disponibilité des arpenteurs-géomètres, la durée du programme pourrait être diminuée.

« Le ministère documentera les solutions envisagées afin d'appuyer la décision appropriée dans le contexte de réalisation des travaux.

« Enfin, le suivi des coûts a toujours été présenté annuellement selon les secteurs d'activité (contrats, technologie de l'information, effectifs, ...) correspondant à la décision du Conseil du trésor de 1992. De plus, les écarts étaient expliqués annuellement selon ces secteurs d'activité par rapport aux prévisions de l'année précédente. Ces façons de faire rencontraient les attentes du SCT.

« Toutefois, tel que le Vérificateur général le recommande, le ministère ajustera son suivi afin d'expliquer les écarts par rapport à la prévision actuelle.

« **Intégrité du cadastre.** Depuis la relance du programme en 1992, le ministère a investi des efforts afin de s'assurer de doter le Québec d'un registre cadastral de qualité. À cet effet, le ministère a mis en place une structure de contrôles de qualité des biens livrables présentés par les fournisseurs en rénovation, soit 90 contrôles manuels et assistés qui s'ajoutent aux quelque 450 validations automatisées incluses au système de gestion des données cadastrales. Par ailleurs, le ministère revoit sur une base régulière les Instructions

pour la réalisation d'un mandat de rénovation cadastrale. À titre d'exemple, en 1999, une nouvelle version des instructions ajoute des exigences afin d'induire une meilleure analyse foncière.

« Le ministère poursuivra ses efforts afin de s'assurer que les travaux réalisés sont de qualité. Notons qu'actuellement, 1 800 000 lots sont rénovés et, de ce nombre, seulement 1 p. cent ont fait l'objet d'une correction.

« Par ailleurs, le ministère et les fournisseurs en rénovation cadastrale se partagent la responsabilité des délais de traitement des demandes de correction. Le ministère a mis en place des moyens, d'une part, pour optimiser ses processus de travail et, d'autre part, pour favoriser la collaboration des fournisseurs dans le traitement des demandes.

« Le ministère continuera ses efforts afin de favoriser le traitement des demandes de correction dans les délais fixés.

« **Principe de la concurrence et autres éléments de gestion.** Au début des années 2000, le ministère a suspendu les appels d'offres des contrats de rénovation et a revu notamment les modalités du processus d'octroi des contrats par l'instauration d'appels d'offres de service sans prix. Le ministère fixe le prix à partir d'une évaluation qui tient compte des particularités territoriales et du niveau de difficulté appréhendé. Ainsi, il s'est donné les moyens de mieux contrôler les coûts des contrats dans un contexte de quasi-absence de concurrence. Notons qu'à ce jour, le ministère signe les contrats de rénovation en bas des taux horaires prescrits par la réglementation (AC 2270-77 de 1993).

« Dans le contexte où les travaux de rénovation cadastrale sont confiés aux arpenteurs-géomètres qui pratiquent en cabinet privé, le ministère compose avec les stratégies adoptées par les firmes telles que le regroupement de ces derniers en consortium ad hoc. Par ailleurs, le ministère exige une connaissance locale afin de favoriser la qualité des travaux. En région, le bassin d'arpenteurs-géomètres détenant cette connaissance est limité, ce qui explique en bonne partie les regroupements entre les fournisseurs expérimentés et les firmes locales en arpentage.

« Afin de susciter la concurrence, le ministère poursuivra ses efforts de manière à adapter son processus d'octroi de contrats. Ces ajustements vont tenir compte du contexte du marché, notamment de la connaissance du territoire des firmes locales et de leur capacité de production, ainsi que des stratégies adoptées par les fournisseurs en rénovation.

« **Reddition de comptes.** Tel que l'exigeait la décision du Conseil du trésor en 1992, un rapport annuel sur le déroulement de la réforme du cadastre québécois a été déposé au SCT, et ce, jusqu'en 2001. Par la suite, aucun rapport de gestion n'a été transmis, à la suite d'une autorisation du SCT. De plus, le rapport annuel de gestion du MRNF rend compte, depuis 2001, de l'état d'avancement du nombre de lots cumulatifs rénovés.

« Le rapport annuel de gestion du ministère contiendra de l'information permettant au lecteur d'apprécier sa performance à l'égard de la réforme cadastrale.

« Pour le bénéfice des citoyens, la réforme cadastrale a débuté en 1992 en milieu urbain, là où le nombre de transactions immobilières est plus intense. Le contexte de réalisation a changé depuis et le territoire à rénover est principalement dans des territoires nécessitant

plus d'efforts et où le bassin d'arpenteurs-géomètres est limité. Il était opportun pour le ministère d'amorcer une analyse en vue d'identifier et de mettre en œuvre les moyens permettant d'assurer la réalisation optimale de la réforme.

« Le ministère a récemment entrepris cette analyse et s'assurera de compléter celle-ci sans délai et d'apporter les correctifs requis au bénéfice des citoyens et des utilisateurs du cadastre. »

4.100 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat est informé périodiquement du déroulement de la réforme cadastrale. D'une part, les résultats du Fonds d'information foncière sont suivis par le biais d'échanges d'information, notamment lors de la préparation des crédits détaillés ou des suivis budgétaires. Dans la mesure où les résultats du Fonds ne montrent pas de déficit et que les prévisions disponibles confirment l'autofinancement, tel qu'exigé initialement, le Secrétariat estime que, d'un point de vue budgétaire, cela répond à sa principale préoccupation.

« Dans le cadre de la programmation annuelle des contrats, le Secrétariat reconnaît ne pas avoir suivi, pour chacun de ceux-ci, les écarts survenus entre le coût de réalisation et les prévisions. Néanmoins, des contacts réguliers étaient entretenus entre le Secrétariat et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Avant l'an 2000, aucun problème particulier n'a été constaté. Toutefois, à compter de cette date, des écarts importants entre le coût prévu et le coût réel ont été constatés. Pour contrer la faible concurrence et la hausse des coûts, des mesures particulières ont été proposées au ministère, avec l'accord du Conseil du trésor, afin de modifier certaines règles d'appel d'offres. À cet égard, le Secrétariat considère que le Conseil du trésor était informé du déroulement du projet.

« En ce qui concerne la reddition de comptes, rappelons qu'en 2001, le Secrétariat du Conseil du trésor autorisait le ministère à ne plus déposer le rapport sur le déroulement de la réforme, tel qu'exigé par la décision du Conseil du trésor, sur la base de son engagement à recourir plutôt aux moyens prévus par la *Loi sur l'administration publique* pour rendre compte de sa gestion, notamment le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale.

« Le Secrétariat du Conseil du trésor reconnaît qu'il aurait dû demander au Conseil du trésor de modifier sa décision. Par ailleurs, il donnera suite à la recommandation du Vérificateur général de s'assurer, en collaboration avec le ministère, que la reddition de comptes permet aux décideurs d'être informés adéquatement du projet de réforme cadastrale, notamment en précisant les éléments à présenter en considérant le nouveau contexte législatif et réglementaire ainsi que l'expérience acquise jusqu'à présent en matière de rénovation cadastrale. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés de vérifications antérieures portant sur la gestion de projet et du *Guide du référentiel des connaissances en gestion de projet* publié en 2000 par le Project Management Institute. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

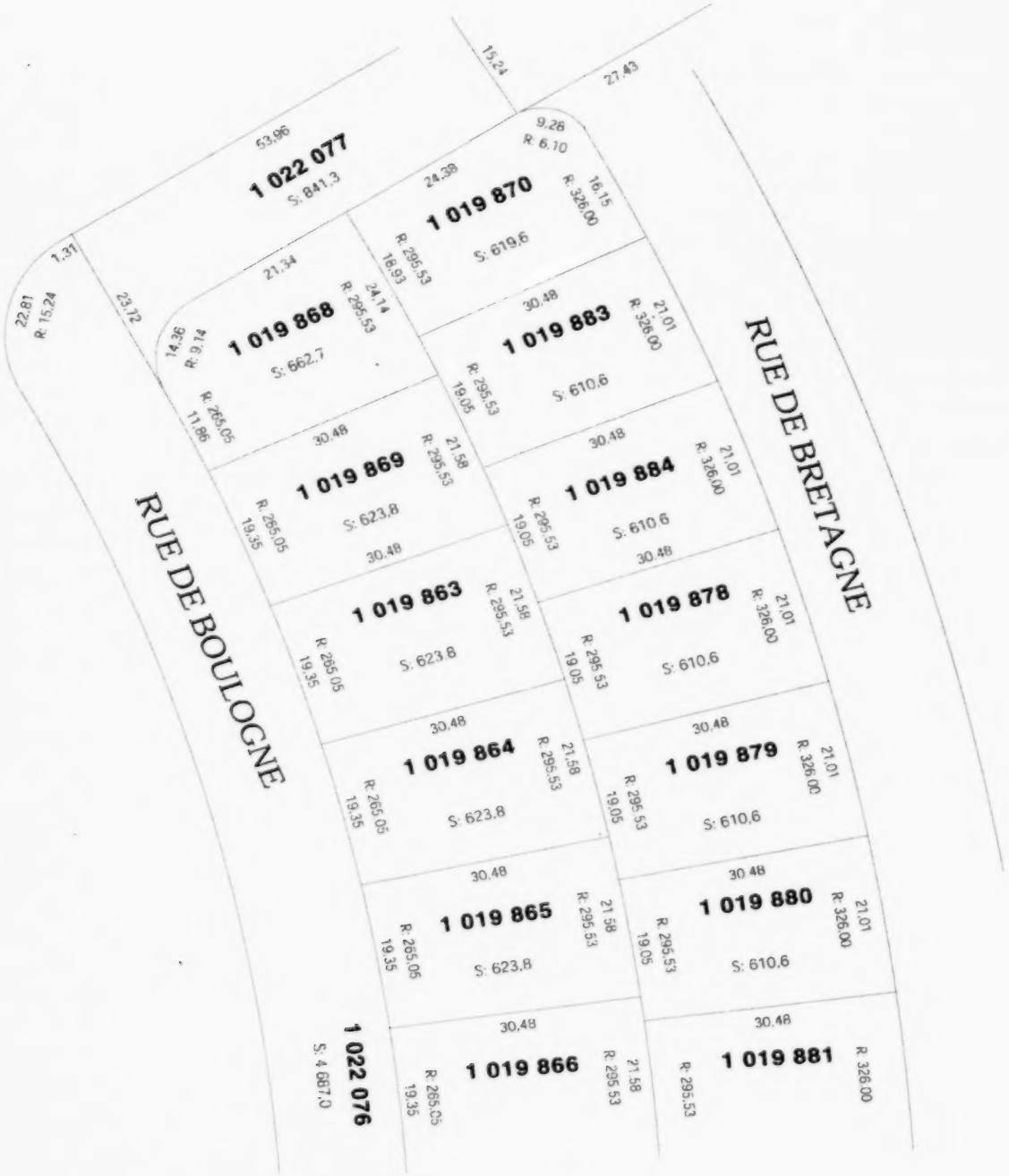
Objectif de vérification

S'assurer que la réforme cadastrale est gérée avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères d'évaluation

- Le projet est élaboré selon des besoins et des spécificités clairement définis, et ce, au moment opportun.
- La planification de tout ce qui entoure le projet en favorise une réalisation efficiente et économique parce qu'elle tient compte, entre autres, de l'ampleur des travaux, des risques, de l'ensemble des coûts et de l'échéancier.
- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont clairement définis et permettent une prise de décision efficace.
- L'attribution et l'exécution des contrats s'effectuent dans le respect des règles prévues et des bonnes pratiques en vigueur afin de favoriser une saine gestion et d'assurer la libre concurrence.
- Le suivi permet de relever, dans les meilleurs délais, les écarts importants par rapport à la planification initiale et d'en évaluer les répercussions. Des actions appropriées sont menées par les responsables concernés pour améliorer la situation et les autorisations nécessaires sont obtenues.
- Les dirigeants du MRNF, les parlementaires et les autres décideurs sont informés adéquatement et en temps opportun du déroulement du projet ainsi que du respect des coûts et de l'échéancier.

ANNEXE 2 – EXTRAIT DU CADASTRE DU QUÉBEC



Source : MRNF.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre 5

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1.1
GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	5.2.1
Conclusions générales	5.2.4
Planification immobilière	5.2.7
Utilisation du parc immobilier	5.2.46
Entretien du parc immobilier	5.2.70
Déficit d'entretien	5.2.78
Gestion de l'énergie	5.2.86
Financement	5.2.94
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes	5.2.105
ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS	5.3.1
Conclusions générales	5.3.5
Services au public	5.3.9
Gestion des risques	5.3.38

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

AEE	Agence de l'efficacité énergétique
ARC	Agence du revenu du Canada
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DGCAR	Direction générale de la capitale et des régions
DGMET	Direction générale de la métropole
DGP	Direction générale des particuliers
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
SIGARSSS	Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux

INTRODUCTION

5.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

5.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

5.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	1999-2000, tome I, chapitre 3
Administration de l'impôt des particuliers	2000-2001, tome II, chapitre 8

5.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 76 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 71 et 72 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

5.1.5 Ces taux atteignent la cible que nous visions à cet égard. De plus, il est intéressant de noter que nos recommandations ont suscité des gestes concrets susceptibles d'améliorer la gestion des activités que nous avons examinées. Les proportions enregistrées sont probantes, soit 89 et 96 p. cent.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux	55	18	53	19	11
Administration de l'impôt des particuliers	21	24	48	24	4

* Une des recommandations, qui était caduque, n'est pas considérée à des fins statistiques.

GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de la santé et des services sociaux[1], de la Corporation d'hébergement du Québec et d'établissements

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Josée Bellemare
Nathalie Lavoie
Francine Roy

5.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de trois agences de la santé et des services sociaux (appelées régies régionales à l'époque) et de neuf établissements. Nos travaux ont pris fin en février 2006.

5.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère, les agences et les établissements répondaient aux besoins d'espace du réseau et favorisaient la gestion économique et efficace des immeubles. Pour ce faire, nous avions examiné les systèmes de planification et de gestion du ministère ainsi que des agences à l'égard des immeubles. Nous avions notamment vérifié si les projets immobiliers faisaient l'objet d'une planification en lien avec les plans d'organisation des services et les orientations du ministère. Nous avions apprécié le choix des projets et leur justification, et les mesures prises pour entretenir les immeubles ainsi que pour minimiser les coûts énergétiques. Nous avions finalement examiné les systèmes d'information et la reddition de comptes.

5.2.3 Lors de nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires du ministère, des 3 agences vérifiées à l'époque ainsi que de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). En effet, certaines responsabilités, qui relevaient alors du ministère, sont maintenant assumées par la CHQ. Nous avons aussi compilé les réponses obtenues à un questionnaire envoyé à 6 agences (dont les 3 vérifiées) et à 26 installations[2] qui dépendent de 21 établissements couvrant l'ensemble des régions du Québec. Ces installations ont été choisies parmi celles qui avaient fait l'objet du sondage de 1999-2000. Enfin, nous avons examiné 9 projets immobiliers en les suivant de l'étape de la conception à celle de l'approbation.

Conclusions générales

Gestes concrets pour 89 p. cent des recommandations.

5.2.4 Notre suivi révèle que, depuis 2000, plusieurs modifications ont été apportées à la gestion des immeubles. En effet, 89 p. cent de nos recommandations, soit 49 sur 55, ont suscité des gestes concrets. Par exemple, plusieurs recommandations portant sur la planification immobilière ont été appliquées, dont celle ayant trait aux lignes directrices ministérielles en matière d'organisation des services et celle relative à la mesure des effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement. Des progrès ont également été enregistrés à l'égard de la connaissance du parc immobilier, de la rationalisation des espaces, de l'entretien

1. Les agences de la santé et des services sociaux remplacent les régies régionales de la santé et des services sociaux.
2. L'installation désigne le lieu physique où sont dispensés les soins ; quant à l'établissement, il constitue une entité légale qui est responsable de une ou de plusieurs installations.

du parc immobilier, de la gestion de l'énergie, du financement, de l'évaluation, de l'information de gestion et de la reddition de comptes. Notons cependant qu'au regard de la planification immobilière, le rapport traitant de la gestion des projets immobiliers, publié dans le présent tome, met en lumière certaines préoccupations qui ne sont pas abordées dans ce suivi.

5.2.5 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque, car 6 de nos recommandations n'ont pas été appliquées et 10 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

5.2.6 Ainsi, les efforts fournis par les divers acteurs sont insuffisants pour ce qui est des recommandations se rapportant aux plans directeurs immobiliers régionaux, à la déclaration des immeubles excédentaires et au déficit d'entretien. Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Planification immobilière					
Plan directeur immobilier					
Préciser et diffuser aux [agences] les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, en fait celles qui concernent directement le parc immobilier, par exemple les lignes relatives aux ratios de lits de courte ou de longue durée par habitant.	MSSS				
Compléter et réviser leur plan d'organisation des services.		Établissements			
Élaborer leur plan directeur immobilier régional en conséquence.			Agences		
Choix des projets immobiliers					
Se doter de critères pour déterminer les travaux immobiliers prioritaires.	MSSS		Agences		
Élaborer des plans et des échéanciers pour mettre un terme aux conditions qu'il [le ministère] juge inacceptables.		MSSS			
Détenir [...] l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets avant d'approuver la mise à l'étude ou la réalisation des projets immobiliers ainsi que leur budget.		MSSS Agences			
Examen des projets immobiliers					
Préciser et divulguer ses lignes directrices à l'égard de l'organisation des services de façon à appuyer les décisions concernant le parc immobilier.	MSSS				
Fixer officiellement un objectif à atteindre aux [agences] quant au nombre de lits pour soins de courte durée par 1 000 habitants.					MSSS

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
S'assurer que les investissements faits dans les urgences sont conformes avec ses orientations.	MSSS				
Établir des normes sur l'accessibilité aux services pour les cliniques externes spécialisées et préciser la notion de masse critique.				MSSS	
Établir ses lignes directrices à l'égard des services aux personnes âgées (lits pour soins de longue durée, ressources intermédiaires, maintien à domicile, etc.).	MSSS				
Définir et faire connaître les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS			
Établir clairement ses responsabilités, celles des [agences] et des établissements dans ce processus.	MSSS				
Documenter l'examen critique de la pertinence des projets immobiliers.		MSSS	Agences		
Avant d'appuyer une solution immobilière, apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et verser ces analyses au dossier.			MSSS Agences		
Démontrer que les projets immobiliers retenus sont la solution la plus économique pour la durée de vie de l'immeuble.				MSSS Agences	
Mesurer les effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement.	MSSS Agences				
Utilisation du parc immobilier					
Connaissance du parc immobilier					
Prendre les mesures pour dresser un inventaire du parc immobilier sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des bâtiments avec leurs caractéristiques [...], des détails sur l'utilisation de ces bâtiments [...] et un état du parc immobilier [...].		MSSS CHQ Agences Établissements			
Rationalisation du parc immobilier					
Rationaliser l'espace dans les centres hospitaliers existants.		Agences			
Immeubles excédentaires					
Déclarer les immeubles excédentaires dès qu'aucune utilisation n'est plus prévue pour eux et en aviser le ministère.			Agences Établissements		
Réévaluer son protocole d'aliénation des immeubles.				MSSS CHQ	
Tenir compte du marché et des coûts de possession pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition d'un immeuble.	Agences	MSSS CHQ			
Entretien du parc immobilier					
Prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues.		MSSS Agences Établissements CHQ			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déficit d'entretien					
Connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.		CHQ	MSSS Agences		
Gestion de l'énergie					
Transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux [agences] et aux établissements.	MSSS				
Analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.		MSSS			
Évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.		Agences Établissements			
Financement					
Se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.		MSSS Agences			
Statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles.		MSSS			
S'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues.		MSSS			
Temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs.		MSSS			
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes					
Faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles.		MSSS	Agences		
Mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.		MSSS Agences			
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.				MSSS	
Nombre de recommandations					
Ministère	8	14	2	4	1
Agences	2	7	7	1	–
Établissements	–	4	1	–	–
CHQ	–	4	–	1	–
Total	10	29	10	6	1*
Répartition	18 %	53 %	18 %	11 %	
Gestes concrets					
Application complète ou progrès satisfaisants					

* La recommandation caduque n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait plus à être appliquée.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déficit d'entretien					
Connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.		CHQ	MSSS Agences		
Gestion de l'énergie					
Transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux [agences] et aux établissements.	MSSS				
Analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.		MSSS			
Évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.		Agences Établissements			
Financement					
Se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.		MSSS Agences			
Statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles.		MSSS			
S'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues.		MSSS			
Temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs.		MSSS			
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes					
Faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui servent à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles.		MSSS	Agences		
Mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.		MSSS Agences			
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.				MSSS	
Nombre de recommandations					
Ministère	8	14	2	4	1
Agences	2	7	7	1	–
Établissements	–	4	1	–	–
CHQ	–	4	–	1	–
Total	10	29	10	6	1
Répartition	18 %	53 %	18 %	11 %	
Gestes concrets		89 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	71 %				

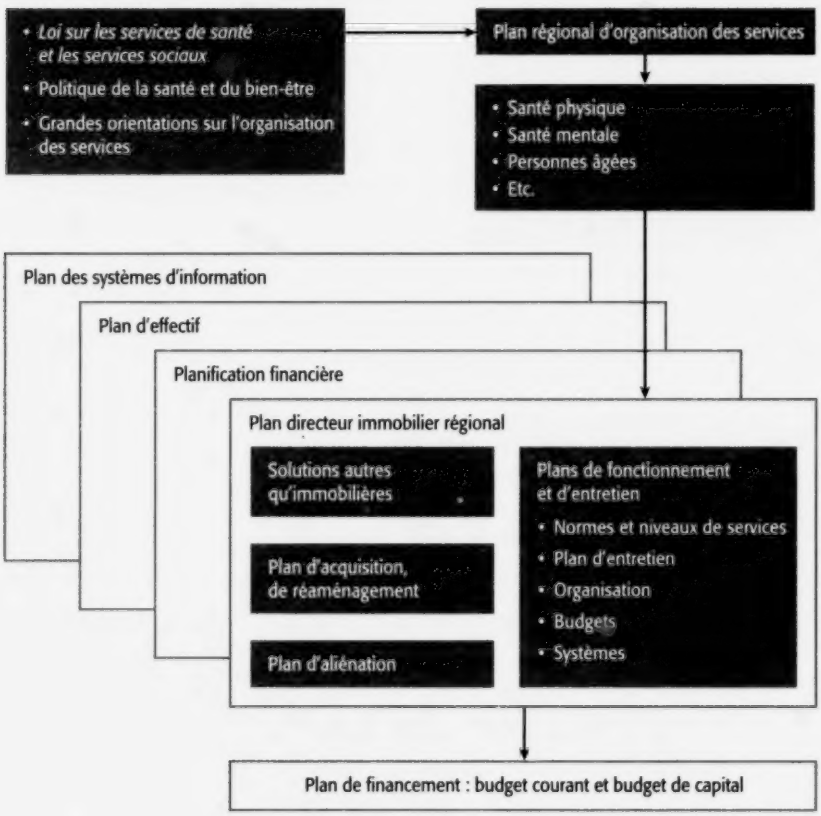
Planification immobilière

5.2.7 Lors de la vérification initiale, le réseau de la santé et des services sociaux vivait une période de changements majeurs en raison du virage ambulatoire et de la rationalisation des services, qui rendaient complexe la planification immobilière. Par la suite, le réseau a continué à évoluer, mais les effets des modifications sur le parc immobilier ont été plus progressifs.

5.2.8 Rappelons que la planification immobilière doit être intégrée dans la planification stratégique du ministère et que les ressources immobilières existent pour répondre à un besoin de services. La figure 1 présente un schéma des liens qui devraient être établis entre la planification immobilière et celle des services.

FIGURE 1

SCHÉMA DE LA GESTION IMMOBILIÈRE



Plan directeur immobilier

5.2.9 En 1999-2000, aucune agence ne possédait de plan directeur immobilier complet pour l'ensemble de son territoire, et ce, malgré une demande du Conseil du trésor. Plusieurs agences avaient toutefois entrepris des démarches visant à établir cette planification.

5.2.10 De fait, les agences visitées ne disposaient pas de toute l'information voulue pour compléter et mettre à jour leur plan. D'abord, le ministère n'avait pas précisé ni diffusé les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, qui concernaient directement le parc immobilier. Ensuite, les agences n'avaient pas un portrait complet et à jour de l'état de leurs immeubles au regard de la vétusté, de la sécurité et de la fonctionnalité ainsi que des sommes à leur consacrer. Enfin, les plans régionaux d'organisation des services n'étaient pas terminés, notamment parce que le ministère n'avait pas encore fait connaître ses décisions à l'égard des établissements à vocation suprarégionale et des services ultraspécialisés.

Plan directeur immobilier : du travail reste à faire.

5.2.11 Actuellement, trois des six agences sondées révisent ou comptent réviser prochainement leur plan directeur immobilier, ce qui sera principalement fait par territoire de centre de santé et de services sociaux (CSSS). Une autre prévoit terminer la réalisation d'un tel plan dans les prochains mois. Quant aux deux autres agences, elles n'ont pas entrepris de démarche pour produire un plan d'ensemble. Par contre, elles détiennent des plans directeurs pour certains établissements de leur région.

5.2.12 Par ailleurs, bien que les agences aient à leur disposition plus d'information qu'à l'époque pour compléter et mettre à jour cet outil de planification, comme nous le montrons dans les paragraphes suivants, elles n'ont pas encore toutes les données nécessaires.

5.2.13 En effet, les agences n'ont pas encore un portrait complet et à jour de l'état de leurs immeubles, ce que nous mettons en évidence dans la sous-section « Connaissance du parc immobilier ».

Mise sur pied des réseaux universitaires intégrés de santé.

5.2.14 En matière de développement de soins et de services, le ministère a fait connaître ses lignes directrices, notamment dans son cadre de référence pour la priorisation des projets. Nous traitons de ce point dans la sous-section « Examen des projets immobiliers », qui fait partie de la présente section. En ce qui concerne les établissements à vocation suprarégionale et les services ultraspécialisés, le ministère a confirmé en décembre 2005 la mise sur pied des réseaux universitaires intégrés de santé. Ceux-ci, au nombre de quatre, sont responsables de formuler des propositions sur l'offre de services dans les domaines d'expertise qui ont été reconnus aux établissements ayant une désignation universitaire. Présentement, l'offre de services est déterminée pour deux de ces réseaux.

5.2.15 Enfin, la responsabilité de produire des plans d'organisation des services incombe désormais aux CSSS. Au moment de notre suivi, ceux-ci étaient en train de concevoir leurs projets cliniques, qui visent à répondre aux besoins de la clientèle de leur territoire.

Choix des projets immobiliers

Établissement des priorités

5.2.16 Lors de la vérification initiale, le ministère et les agences n'avaient pas élaboré de critères pour classer objectivement les projets de même nature ni pour établir les travaux immobiliers prioritaires. De plus, il n'y avait pas de critères permettant de déterminer à quel moment un immeuble devenait inacceptable et nécessitait des réparations ou devait être remplacé.

5.2.17 Par ailleurs, le ministère n'avait pas préparé de plan ni d'échéancier pour réaliser rapidement tous les travaux de sécurité incendie recensés dans les établissements. Il n'avait pas non plus prévu les moyens ni les délais pour remédier aux importantes déficiences relevées concernant la vétusté et le manque de sécurité de certains immeubles utilisés par des établissements privés conventionnés.

5.2.18 Tout comme à l'époque, le processus de choix des projets constitue un mécanisme d'acheminement et d'approbation qui s'appuie en grande partie sur les demandes des établissements et les priorités fixées par les agences.

Le ministère a donné plusieurs balises au réseau.

5.2.19 Notre suivi révèle qu'au regard de l'établissement de priorités, le ministère a donné plusieurs balises au réseau. Outre qu'il a établi une liste de critères généraux à prendre en compte lors de la sélection des projets immobiliers, il s'est doté d'un cadre de référence pour la priorisation des projets. Ce cadre donne les lignes directrices en lien avec le mode d'offre de services à privilégier. Enfin, des critères ont été définis pour déterminer les travaux prioritaires dans certains secteurs, notamment les urgences et la radio-oncologie. Du côté des agences vérifiées, une seule a développé un outil d'évaluation pour classer les projets immobiliers selon leur ordre d'importance.

5.2.20 Pour ce qui est des plans et des échéanciers relatifs à la sécurité incendie et aux problèmes de vétusté, la responsabilité de les élaborer revient maintenant en premier lieu aux établissements qui, dans leurs plans de conservation et de fonctionnalité immobilières, déterminent les travaux à réaliser de façon prioritaire.

Démarche effectuée pour connaître l'état de tous les CHSLD.

5.2.21 Par ailleurs, en plus de ces derniers plans qui sont produits par les établissements, une démarche visant à connaître l'état des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), qu'ils soient publics ou privés conventionnés, a été effectuée en 2005 par le MSSS. Notons que les problèmes soulevés dans notre rapport initial touchaient ce type d'établissements. À terme, cette opération devrait permettre aux agences, en collaboration avec le ministère, de statuer sur les travaux à mener en priorité. En outre, plusieurs projets ont été réalisés depuis 1999-2000 afin de remédier à des déficiences relatives à la sécurité incendie et à la vétusté.

Approbation des projets immobiliers

5.2.22 En 1999-2000, les agences et le ministère recommandaient et approuvaient la mise à l'étude ou la réalisation de certains projets et déterminaient le budget de construction ou de réaménagement de façon hâtive, sans toujours détenir l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique. Qui plus est, ils autorisaient l'exécution de plusieurs projets et leur allouaient un budget sans que les plans et devis préliminaires aient été arrêtés.

5.2.23 Notre examen de certains dossiers nous permet de conclure que, dans la plupart des cas, ces lacunes ont été corrigées et que le ministère ainsi que les agences se sont assurés de détenir l'information requise.

Examen des projets immobiliers

5.2.24 Aux fins de notre suivi, nous avons examiné les dossiers de neuf projets dont la mise à l'étude ou la réalisation a été autorisée. Nous avons fait notre sélection de manière à inclure différents types de projets, comme des constructions et des rénovations dans des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS), des CHSLD et des centres de recherche. En nous fondant sur les renseignements contenus dans les dossiers, nous estimons le coût total des projets sélectionnés à près de 200 millions de dollars.

Pertinence des projets

5.2.25 À l'époque, il n'y avait aucun écrit démontrant que le ministère ou les agences avaient effectué un examen critique de la pertinence des projets avant leur autorisation. Le ministère n'avait pas défini ni fait clairement connaître les responsabilités de chacun dans ce processus; il n'avait pas non plus précisé les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence du projet.

5.2.26 Pour ce qui est des responsabilités, elles sont aujourd'hui spécifiées dans les normes et les pratiques de gestion du ministère.

Présence d'un cadre de référence pour la priorisation des projets.

5.2.27 Quant aux critères relatifs à la pertinence, le ministère, dans son cadre de référence pour la priorisation des projets, en a établi pour les principaux programmes qui ont des incidences immobilières. De plus, des guides ont été conçus pour des projets précis, tels ceux se rapportant aux urgences et aux laboratoires. Ces guides présentent notamment une grille d'analyse des projets permettant d'évaluer leur pertinence ainsi que les éléments dont il faut tenir compte pour cette évaluation.

5.2.28 En ce qui concerne la documentation afférente à la pertinence des projets, nous avons trouvé un avis produit par le ministère à ce sujet dans six des sept dossiers pour lesquels il devait en formuler un. Les agences, elles, n'ont inclus les documents ayant trait à leur examen critique de la pertinence que dans deux des sept dossiers examinés.

5.2.29 Lors de la vérification initiale, le ministère n'avait pas précisé, mis à jour ni divulgué les lignes directrices au sujet des principales composantes des centres hospitaliers et des centres d'hébergement, tels les lits pour soins de courte ou de longue durée, les urgences et les cliniques externes.

Centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés

5.2.30 Ainsi, au regard de la planification des lits de courte durée, le ministère n'avait pas fixé officiellement aux régions un objectif à atteindre quant au nombre de lits par 1 000 habitants.

5.2.31 Avec la mise sur pied des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux ainsi que le plus grand nombre de soins offerts en mode ambulatoire, le ministère ne mesure plus la conformité du parc immobilier en fonction des lits. Il la mesure plutôt selon l'organisation des services retenue, tout en considérant les durées de séjour et les besoins liés à l'hospitalisation. Il faut donc que les projets de construction correspondent à cette nouvelle façon de faire.

5.2.32 Bref, vu cette nouvelle approche, le ministère ne fixe plus d'objectif à atteindre par rapport au nombre de lits.

Urgences et cliniques externes

5.2.33 À l'époque, aucune ligne directrice ministérielle ne traitait des services des urgences autres que les urgences intégrées dans les centres hospitaliers et celles faisant partie de centres de stabilisation. Pourtant, on investissait plusieurs millions de dollars dans des urgences appelées « mineures », qui ne présentaient pas les caractéristiques retenues par le ministère pour définir une urgence. Par ailleurs, celui-ci n'avait pas établi de normes précises sur l'accessibilité aux services dans les cliniques externes spécialisées. De plus, pour ces services, il se reportait à un critère de masse critique, mais n'en avait pas précisé la notion (volume d'activité, éloignement, etc.).

Urgences : un comité d'experts examine les projets.

5.2.34 Le ministère a publié en 2000 le *Guide de gestion de l'unité d'urgence*, qui donne les lignes directrices pour les urgences intégrées dans des centres hospitaliers. Une nouvelle version, prévue en 2006, ajoutera des balises pour celles qui sont à l'extérieur de ces centres. Par ailleurs, le Comité d'experts du Centre de coordination nationale des urgences s'assure de la conformité des projets effectués dans les urgences avec les orientations ministérielles.

5.2.35 En ce qui a trait aux cliniques externes spécialisées, la situation n'a pas changé. Le ministère mentionne qu'il n'a pas défini de normes d'accessibilité aux services offerts par ces cliniques ni précisé la notion de masse critique. Par ailleurs, il travaille actuellement à l'élaboration d'une politique d'accès aux services médicaux, incluant les services des cliniques spécialisées.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée

5.2.36 En 1999-2000, le ministère n'avait pas précisé ses orientations pour tenir compte de l'ensemble des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie (nombre de lits requis, services de maintien à domicile, etc.). Il avait décidé d'investir dans le réseau d'hébergement des personnes âgées au moyen des projets immobiliers avant d'avoir établi ses lignes directrices. De plus, il avait choisi d'ajouter des lits pour l'hébergement de longue durée dans des établissements privés conventionnés plutôt que dans le réseau public, mais il n'avait pas justifié son choix. Pourtant, la fermeture de lits dans ce type d'établissements aurait pu se révéler plus difficile à accomplir que dans le réseau public et être plus coûteuse.

5.2.37 Enfin, il y avait de très grandes variations dans le ratio de lits de soins de longue durée d'une région à l'autre et le ministère n'avait pas de plan de redressement qui, tout en tenant compte des services de maintien à domicile, ramènerait les régions à une offre comparable de lits.

Plan d'action sur les services aux aînés en perte d'autonomie.

5.2.38 En 2001, le ministère a précisé ses orientations à l'égard des personnes âgées en perte d'autonomie et, à l'automne 2005, il a déposé son plan d'action 2005-2010 sur les services à leur offrir. En somme, il vise le maintien du nombre de places actuel pour l'hébergement de longue durée et le développement des services dans la communauté. Présentement, il travaille à la mise en application du plan d'action, de concert avec les agences et les établissements. Les investissements seront donc principalement concentrés sur la rénovation ou la reconstruction d'immeubles vétustes en fonction des choix faits pour l'organisation des services.

5.2.39 Relativement à l'ajout de lits dans les établissements privés conventionnés, seulement 38 lits ont été ajoutés depuis la vérification initiale et ce choix a été justifié. En effet, selon le ministère, on a profité de rénovations importantes ou de relocalisations d'établissements privés conventionnés pour optimiser la prestation des soins sur des territoires où il y avait des besoins.

5.2.40 Enfin, le ministère n'a pas élaboré de plan de redressement pour équilibrer le nombre de lits entre les régions. En effet, avec la mise en place du plan d'action 2005-2010, l'objectif ne se rapporte plus à l'offre de lits, quoique le ministère vise globalement à en maintenir le nombre actuel. Il faut plutôt que l'ensemble des agences et des CSSS s'assure que la gamme des services dispensés réponde aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie en ce qui concerne tant l'hébergement que le maintien à domicile.

Analyse des solutions de rechange

5.2.41 Lors de la vérification initiale, la plupart des dossiers examinés ne contenaient pas d'analyse d'autres mesures possibles (réaménagement avec ou sans agrandissement, fermeture, construction, etc.), des avantages que celles-ci procureraient et des coûts qu'elles entraîneraient au cours de la durée de vie utile du bien. Les seules études effectuées portaient sur la solution adoptée.

On ne considère pas toujours les solutions de rechange.

5.2.42 Notre suivi révèle que des solutions de rechange ont été appréciées dans quatre des huit dossiers qui nécessitaient une telle démarche. Toutefois, la quantité d'information versée dans le dossier est souvent très restreinte, la qualité de celle-ci est variable et on indique rarement les coûts, les avantages et les inconvénients des mesures écartées. Par exemple, dans un dossier, on énumère les solutions envisagées et on indique que la mesure retenue est le résultat d'une analyse de plusieurs hypothèses, mais on n'y consigne pas cette analyse. Par ailleurs, selon le ministère, l'analyse d'autres mesures possibles a été faite pour des dossiers majeurs tels ceux du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM).

Analyse des coûts

5.2.43 À l'époque, les dossiers ne contenaient pas d'analyse à l'égard des coûts de la durée de vie[3]. On ne démontrait pas que la solution proposée était économique pour la durée de vie du projet. De plus, les effets sur le budget de fonctionnement n'étaient pas précisés.

Pas d'outil pour analyser les coûts de la durée de vie.

5.2.44 En 2005-2006, les dossiers n'incluent toujours pas une telle analyse. Le ministère et des agences nous ont indiqué qu'elle devrait être effectuée, mais qu'il faudrait développer des outils dans ce but.

5.2.45 Toutefois, la situation s'est grandement améliorée au regard de la détermination de l'impact sur les budgets de fonctionnement. La quasi-totalité des dossiers examinés renferment désormais cette information.

Utilisation du parc immobilier

5.2.46 Selon les principes de gestion des immeubles, des mesures doivent être prises par le ministère et les agences pour connaître l'état des immeubles du réseau, leur utilisation ainsi que leur rendement, de façon à repérer systématiquement les immeubles sous-utilisés et ceux qui ne répondent pas aux exigences fonctionnelles.

Connaissance du parc immobilier

5.2.47 En 1999-2000, le ministère et les agences ne disposaient pas d'un inventaire complet et à jour des immeubles qui étaient la propriété du réseau. En outre, il n'existait pas de procédure systématique pour que les établissements puissent enregistrer cette information et en rendre compte aux agences et au ministère.

3. Les coûts de la durée de vie comprennent toutes les dépenses engagées pour faire fonctionner l'immeuble et l'entretenir pendant sa durée d'utilisation (planification, conception, construction, financement, exploitation, entretien, rénovations et aliénation).

5.2.48 Certaines agences possédaient bien une information partielle sur la superficie des bâtiments occupés par des CHSGS, leur âge et leur utilisation, mais elles ignoraient l'état de leurs immeubles. De plus, seulement 44 p. cent des agences déclaraient connaître les superficies vacantes de leur région.

5.2.49 En ce qui concerne les établissements, leurs gestionnaires avaient rarement quantifié de façon intégrale les sommes nécessaires pour combler leurs besoins immobiliers, notamment pour pallier les problèmes de vétusté et ceux reliés au manque de sécurité. En outre, 25 p. cent des établissements ayant répondu au questionnaire n'avaient pas de données sur les superficies vacantes de leurs immeubles.

Absence d'un inventaire complet.

5.2.50 Depuis, le ministère et la CHQ, ainsi que les agences et les établissements qui ont répondu au questionnaire, ont accompli des actions pour obtenir plus d'information sur le parc immobilier du réseau. Cependant, nous déplorons l'absence d'un inventaire complet en soi; en effet, il manque toujours des données aussi importantes que l'état de tous les immeubles.

5.2.51 Afin de dresser un inventaire du parc immobilier, le ministère a mandaté la CHQ en 2001 pour mettre en place le Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux (SIGARSSS) qui est conçu pour regrouper de l'information sur tous les immeubles du réseau. À ce jour, des données sur les caractéristiques des bâtiments (propriétaire, adresse, superficie, âge, etc.) y sont enregistrées, mais on y trouve peu de renseignements sur leur état.

5.2.52 Actuellement, la CHQ procède à une évaluation des immeubles dont elle est propriétaire, ainsi que d'autres pour lesquels les agences ont formulé une demande. Elle recueille des données sur l'état des immeubles, établit un ordre de grandeur des coûts nécessaires pour les remettre en état et détermine les priorités d'investissement. Lorsque ces travaux seront terminés, la proportion d'immeubles évalués qui appartiennent au réseau sera de 35 p. cent. Les résultats seront saisis dans SIGARSSS.

5.2.53 Pour sa part, compte tenu des nombreux problèmes de vétusté, le ministère a récemment demandé à chaque agence d'apprécier l'état des CHSLD de son territoire et de voir si les activités pratiquées dans les immeubles se font de façon sécuritaire et adéquate. Le ministère ne compte pas saisir les données dans SIGARSSS.

On a entrepris des démarches pour connaître l'état des bâtiments.

5.2.54 En sus des démarches de la CHQ et du ministère, une majorité d'agences sondées ont entrepris des travaux pour connaître l'état de vétusté des bâtiments de leur région. Par ailleurs, les six agences sondées disent maintenant connaître l'âge et la superficie de leurs bâtiments. De plus, toutes ont déclaré qu'elles connaissent les superficies vacantes de leur région, comparativement à 17 p. cent d'entre elles à l'époque.

5.2.55 Enfin, pour les établissements sélectionnés, la situation s'est améliorée quant à la connaissance des superficies vacantes dans leurs immeubles: il ne reste que 15 p. cent des établissements qui n'ont rien à cet égard. Certains établissements ont également effectué des évaluations techniques notamment pour connaître l'état de leurs bâtiments et les sommes requises pour les réhabiliter, mais ces informations n'ont pas été enregistrées dans SIGARSSS.

Rationalisation du parc immobilier

5.2.56 À l'époque, le ministère et les agences n'avaient que peu profité de la transformation du réseau pour assurer l'utilisation optimale de l'espace. De 1995 à 1998, 5 726 lits de soins de courte durée (26 p. cent) avaient été fermés sans que l'on évalue l'espace qui aurait pu être libéré. Depuis 1998, 1 504 lits supplémentaires ont été fermés.

5.2.57 Le ministère et les agences n'avaient pas toujours établi le nombre optimal de bâtiments à conserver pour offrir les services ainsi que le nombre d'immeubles en surplus à fermer. À cause de l'absence d'orientation ministérielle précise et de la pression engendrée par les nombreuses fermetures de lits et d'hôpitaux, chaque agence avait agi à sa guise: une avait concentré la majorité des réductions de lits en fermant des centres hospitaliers alors qu'une autre avait étendu les compressions à tous les hôpitaux existants, créant une utilisation peu optimale des espaces.

5.2.58 La création des réseaux locaux de services et la mise en place en juin 2004 des CSSS devraient permettre une meilleure intégration de l'offre de services. En effet, les CSSS ont comme responsabilité d'organiser les services de santé sur leur territoire en considérant les volets tant clinique qu'organisationnel. À cause de l'importance des changements en cours et des conséquences sur les besoins d'espaces, le ministère n'a pas accordé la priorité aux actions visant l'utilisation optimale des espaces.

5.2.59 Par ailleurs, dans l'optique de cette utilisation, quatre des six agences sondées ont fait ou font l'évaluation des immeubles de leur territoire. Les espaces excédentaires qu'elles ont identifiés sont peu importants, notamment en raison des besoins reliés à l'augmentation des services ambulatoires et aux nouvelles pratiques médicales.

5.2.60 En ce qui concerne les centres hospitaliers psychiatriques Louis-Hippolyte-LaFontaine et Robert-Giffard, dans lesquels des diminutions importantes de lits avaient été effectuées à l'époque, il n'existait pas de plan de rationalisation de l'espace. Depuis, des projets de réaménagement ayant entre autres pour objet d'ajuster l'utilisation du parc à l'organisation des services de santé mentale ont été réalisés ou sont planifiés. Nous considérons que, malgré certains espaces dont l'utilisation reste à définir, la démarche est bien enclenchée.

Immeubles excédentaires

Le nombre d'immeubles excédentaires a diminué.

5.2.61 Lors de la vérification initiale, un nombre important d'immeubles n'étaient plus nécessaires à cause de la restructuration du réseau. Nous avions alors noté que le ministère ne possédait pas d'état descriptif à jour de la situation des immeubles excédentaires. Aujourd'hui, la situation est beaucoup plus stable et le nombre d'immeubles excédentaires a grandement diminué (ventes, réutilisations, etc.) ; en effet, il est passé de 42 en 1999-2000 à 23 en 2005-2006.

5.2.62 Le ministère possède maintenant la liste des immeubles excédentaires de chacune des régions et certaines informations les concernant, telles que les coûts de possession, l'évaluation municipale et les actions entreprises pour en disposer.

5.2.63 Aux fins de notre suivi, nous avons examiné 18 dossiers d'immeubles qui étaient excédentaires à la fin de la vérification initiale ou qui le sont aujourd'hui. Parmi ceux-ci, 14 appartiennent aux établissements et l'autorisation quant à leur disposition relève du ministère. En ce qui a trait aux 4 autres, ils sont la propriété de la CHQ qui est responsable de leur aliénation.

Déclaration des immeubles excédentaires

Certains immeubles sont déclarés excédentaires tardivement.

5.2.64 Lors de la vérification initiale, les établissements et les agences reconnaissaient trop tardivement, dans certains cas, qu'un immeuble était excédentaire et ils n'en avisaient pas assez rapidement le ministère, ce qui engendrait des coûts inutiles. Dans le cadre de nos travaux de suivi, nous avons identifié deux immeubles qui ont été déclarés excédentaires de façon tardive par les établissements et les agences. Par ailleurs, il y a un manque d'information dans la majorité des dossiers du ministère, ce qui l'empêche de détecter de tels cas.

Processus d'aliénation des immeubles

5.2.65 À l'époque, nous avions relevé certaines lacunes concernant le protocole d'aliénation des immeubles. D'une part, il ne prévoyait pas de délai à respecter lors de la consultation que le ministère devait tenir auprès des autres organismes publics pour savoir si ces derniers étaient intéressés à acquérir un immeuble excédentaire. D'autre part, le processus ne proposait pas de solution de rechange si l'appel d'offres ne donnait pas les résultats escomptés. Le ministère a indiqué en janvier 2005 que la révision du protocole devait être entreprise rapidement ; toutefois, ni le ministère ni la CHQ n'ont agi en ce sens jusqu'à maintenant.

5.2.66 Par ailleurs, les établissements avaient peu d'incitation à vendre leurs immeubles si le prix offert était inférieur au solde de l'hypothèque, car ils devaient rembourser celle-ci. Depuis, la situation n'a pas changé. Les choses sont différentes en ce qui a trait aux immeubles appartenant à la CHQ. En effet, cette dernière n'a pas d'hypothèque propre à chaque immeuble. Elle prend la décision de vendre en se basant sur la valeur aux livres, la valeur marchande et l'évaluation municipale.

5.2.67 En 1999-2000, le ministère, les agences et les établissements n'envisageaient pas assez tôt ni assez souvent le recours à la démolition. Lors de notre examen de dossiers d'immeubles déclarés excédentaires à partir de 2000, tant à la CHQ qu'au ministère, nous n'avons pas recensé de cas pour lesquels la démolition aurait pu être considérée, alors qu'elle ne l'a pas été.

On tarde à démolir: les coûts s'accumulent.

5.2.68 Relativement à deux immeubles dont on prévoit depuis longtemps la démolition, soit en 1997 et en 2003, et qui sont sous la responsabilité du ministère, des pressions importantes de la part du milieu empêchent l'application de la solution préconisée. Pour ces deux immeubles, les frais cumulatifs depuis qu'ils ont été déclarés excédentaires, en 1994 et en 2001, sont importants (entretien, chauffage, gardiennage, etc.). Ils s'élèvent respectivement à 2,4 millions et à 4,5 millions de dollars.

5.2.69 Contrairement au MSSS, la CHQ détient rarement les informations relatives aux coûts de possession des immeubles. Quant aux agences, elles connaissent ces coûts pour la presque totalité des immeubles, ce qui leur permet d'en tenir compte pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition de ceux-ci.

Entretien du parc immobilier

5.2.70 L'entretien d'un immeuble nécessite deux types d'actions: celles faisant partie de l'entretien préventif et celles qui relèvent de l'entretien curatif. Il est reconnu de façon générale que la préservation des valeurs immobilières par un programme d'entretien et des travaux de réhabilitation bien financés est la solution la plus rentable.

5.2.71 Lors de la vérification initiale, ni le ministère ni les agences ne vérifiaient si les établissements avaient des pratiques appropriées concernant l'entretien. De plus, il n'y avait aucune politique ministérielle ayant trait aux normes d'entretien des immeubles du réseau. Ces lacunes demeurent toujours.

5.2.72 Toutefois, le ministère a pris des mesures pour favoriser un entretien accru de ces immeubles. En effet, dans une circulaire adressée aux établissements, il demande de consacrer annuellement à l'entretien curatif et préventif environ 2 p. cent de la valeur de remplacement du parc immobilier. En 2003-2004, les établissements y ont alloué 2,1 p. cent.

5.2.73 De plus, le ministère donne la responsabilité aux agences de veiller à ce que l'augmentation de l'enveloppe réservée au maintien d'actifs[4], soit des dépenses de nature capitale, n'entraîne pas de diminution des dépenses d'entretien[5],

4. Par maintien d'actifs, on entend les travaux de sécurité, de réparation et de vétusté portant plus particulièrement sur l'architecture et les systèmes électriques ainsi que mécaniques, généralement financés par des enveloppes de nature capitale.

5. Les dépenses d'entretien incluent les travaux récurrents, couverts par le budget de fonctionnement, qui contribuent à retarder ou à empêcher l'usure et la détérioration. Ces travaux comprennent l'entretien préventif (actions planifiées pour maintenir l'état des immeubles) et l'entretien curatif (réparation ou remplacement de composantes défectueuses).

c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement. Enfin, il exige que chaque établissement se dote d'un plan triennal de conservation et de fonctionnalité immobilières.

5.2.74 Tout comme lors de la vérification initiale, nous avons fait parvenir un questionnaire aux gestionnaires d'installations. À l'époque, nous avions compilé les données relatives à 70 installations qui avaient une valeur de remplacement totale de 3,7 milliards de dollars. En 2005-2006, nous avons sondé les gestionnaires de 26 installations faisant partie de notre échantillon initial et réparties dans plusieurs régions. Leur valeur de remplacement est de 2,9 milliards de dollars. Notons que les données de 1999-2000 utilisées aux fins de comparaison se rapportent aux 26 installations qui ont été à nouveau l'objet du questionnaire en 2005-2006. Lorsque nous l'avons jugé nécessaire, nous avons indiqué entre parenthèses les données concernant les 70 installations du premier sondage.

5.2.75 Presque tous les gestionnaires qui ont répondu au questionnaire ont mentionné, comme à l'époque, ne pas faire suffisamment d'entretien préventif. Toutefois, depuis 1999-2000, la situation s'est améliorée pour quelques composantes, telles les toitures. Ainsi, le taux de ceux qui ne font pas d'entretien préventif à cet égard est passé de 16,33 p. cent (27 p. cent pour les 70 installations) à 5,94 p. cent. En revanche, la situation s'est détériorée, parfois de façon importante, pour d'autres composantes. C'est le cas pour les appareils d'éclairage : le taux est passé de 26,60 p. cent (35 p. cent pour les 70 installations) à 53,64 p. cent. En outre, il est important de souligner qu'un pourcentage élevé de répondants ne font aucun entretien préventif de certaines composantes.

Entretien curatif : on constate une amélioration notable.

5.2.76 Par ailleurs, pour ce qui est de l'entretien curatif, une amélioration notable a été constatée par les gestionnaires. En effet, 88 p. cent de ceux ayant répondu au questionnaire lors de notre vérification initiale et qui ont été sondés de nouveau cette année avouaient alors avoir de plus en plus de difficulté à répondre à toutes les demandes (79 p. cent pour les 70 installations). Quoique tous les besoins ne sont pas comblés, ce taux a chuté à 30 p. cent en 2005-2006.

5.2.77 Au regard des immeubles appartenant à la CHQ et exploités par des établissements privés conventionnés, il n'y a toujours pas de supervision des pratiques d'entretien. Cependant, la démarche entreprise par le ministère, qui vise à connaître l'état des CHSLD, qu'ils soient publics ou privés conventionnés, lui permettra d'avoir le portrait de l'état de ces immeubles.

Déficit d'entretien

5.2.78 Le déficit d'entretien représente le coût des travaux d'entretien curatif qui devaient être effectués, mais qui ont été reportés, sur une base planifiée ou non, jusqu'à ce que les fonds nécessaires soient disponibles.

5.2.79 À l'époque, personne dans le réseau ne connaissait la situation réelle ni les problèmes de chaque établissement par bâtiment et par discipline. On ignorait d'ailleurs si ces problèmes étaient urgents ou prioritaires. Le ministère et les agences ne connaissaient pas l'envergure des travaux d'entretien ni les sommes nécessaires à débourser pour rattraper le retard.

5.2.80 De façon générale, le parc immobilier était alors mal entretenu. En fait, le parc de plus de 46 p. cent des répondants s'était détérioré entre les années 1994 et 1999. Pour les centres hospitaliers dont la valeur de remplacement était supérieure à 92,1 millions de dollars, le taux s'élevait même à 54 p. cent.

Le déficit d'entretien n'est toujours pas connu.

5.2.81 Encore aujourd'hui, 5 des 6 agences ayant répondu au questionnaire ne savent pas quel est le déficit d'entretien des immeubles de leur région, et ce, bien que 15 des 26 établissements sondés le connaissent. Cependant, le Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières, en vigueur depuis le printemps 2005, donne certains renseignements. Il permet ainsi au ministère et aux agences de recueillir de l'information sur la nature des investissements prévus en matière de maintien d'actifs pour lesquels le financement est disponible pour une période de trois ans.

5.2.82 Toutefois, le ministère et cinq des six agences sondées ne savent pas quels sont les travaux immobiliers requis ni combien il leur faudra débourser pour rattraper le retard. Ces informations sont nécessaires pour une bonne gestion immobilière; il faut tenir compte du coût d'obtention de ces informations. La situation est différente pour les immeubles qui sont la propriété de la CHQ ainsi que pour certains immeubles identifiés par les agences; en effet, comme nous l'avons dit précédemment, ils ont fait l'objet d'une évaluation par la CHQ.

5.2.83 Lors de la vérification initiale, nous avions apprécié l'ampleur du déficit d'entretien de trois régions. Nous étions arrivés à la conclusion que le parc immobilier de ces régions présentait un sérieux déficit d'entretien, soit près de 20 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles évalués. De plus, 58 p. cent des gestionnaires à qui nous avions envoyé le questionnaire mentionnaient qu'ils avaient des immeubles accusant un déficit d'entretien de plus de 10 p. cent de la valeur de remplacement de leur parc, ce qui indiquait que l'état des installations était déficient.

5.2.84 Nous n'avons pas apprécié l'ampleur du déficit d'entretien lors de nos travaux de suivi, car l'information disponible ne le permettait pas. Cependant, en ce qui a trait aux 15 installations sondées qui détiennent cette information, 10 ont enregistré un déficit qui représente plus de 10 p. cent de leur valeur de remplacement. D'autre part, 40 p. cent des gestionnaires ayant répondu au questionnaire jugent que l'état du parc s'est amélioré depuis 2000, 31 p. cent estiment qu'il est demeuré stationnaire et 29 p. cent considèrent qu'il s'est détérioré.

5.2.85 Par ailleurs, une évaluation qualitative effectuée en 1999-2000 par les répondants révélait qu'un pourcentage notable du parc immobilier nécessitait des réparations majeures ou le remplacement de composantes. Encore aujourd'hui, les gestionnaires d'installations à qui nous avons expédié un questionnaire précisent que plusieurs composantes, soit la toiture, les réseaux de distribution (plomberie) et les fenêtres, sont en piètre état. Ainsi, on prévoit les remplacer ou y effectuer des réparations majeures dans 20 p. cent des cas ou plus.

Gestion de l'énergie

5.2.86 La dépense énergétique est importante dans le réseau de la santé et des services sociaux : elle a entraîné des coûts de 193 millions de dollars en 2004-2005.

5.2.87 Lors de la vérification initiale, le ministère préparait le bilan énergétique (consommation et coût) des établissements du réseau pour l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE). Cependant, il ne le transmettait pas aux agences et aux établissements ; pourtant, cette information les aurait aidés à se comparer et à dépister des économies potentielles. Par ailleurs, le ministère ne faisait aucune analyse pour déceler des régions moins performantes, il ne demandait pas d'explications aux agences ayant des bilans hors normes[6] ni n'exigeait, le cas échéant, que des correctifs soient apportés.

5.2.88 À présent, le ministère transmet le bilan énergétique aux agences, tout comme l'AEE. Le bilan de celle-ci porte sur cinq ans et présente le classement de chaque établissement par rapport à sa performance énergétique.

5.2.89 D'autre part, le ministère demande maintenant à tous les établissements une reddition de comptes trimestrielle sur la consommation d'énergie. Il identifie les établissements qui présentent des bilans hors normes et recommande, si nécessaire, la réalisation d'études sur l'efficacité énergétique ; ces travaux de suivi du ministère ne sont cependant pas consignés. En outre, le ministère offre aux établissements, depuis 2004-2005, un programme d'emprunts temporaires pour des projets autofinancés portant sur l'économie d'énergie. Il a également adopté en 2004-2005 l'objectif proposé par l'AEE de réduire de 14 p. cent la consommation d'énergie d'ici 2009.

5.2.90 En 1999-2000, les agences ne s'assuraient pas de façon continue que les coûts énergétiques des établissements étaient bien gérés.

Présence d'une cible concernant la réduction de la consommation d'énergie.

5.2.91 Nos récents travaux révèlent qu'elles ont entrepris certaines actions qui favorisent une meilleure gestion des dépenses énergétiques. Ainsi, les ententes de gestion 2005-2006, qu'elles ont signées avec tous les établissements, incluent désormais une cible concernant la réduction de la consommation d'énergie. De plus, plusieurs études de faisabilité en matière d'efficacité énergétique ont été réalisées ;

6. Un bilan est dit hors normes lorsqu'il s'éloigne de la moyenne.

ces études sont en lien avec le programme d'emprunts pour les projets portant sur l'économie d'énergie. À cet égard, quatre des six agences ayant répondu au questionnaire ont procédé ou procèdent à de telles études pour l'ensemble ou une partie de leurs bâtiments. Toutefois, ces actions sont ponctuelles et certaines des agences consultées nous ont déclaré ne pas faire le suivi de la situation de façon régulière dans leur région.

5.2.92 Pour ce qui est des établissements, plusieurs présentaient à l'époque des résultats douteux et surtout des pratiques non recommandables quant à la gestion de l'énergie. Pour les 26 installations ayant été l'objet du récent questionnaire, 4 des 6 pratiques mentionnées en 1999-2000 ont été améliorées (c'est-à-dire connaître le bilan énergétique, effectuer le suivi de la consommation énergétique en la comparant aux années antérieures, comparer la consommation à celle d'autres établissements et analyser les mesures d'économie d'énergie).

Plusieurs mesures d'économie d'énergie non implantées.

5.2.93 Par ailleurs, nous avions déploré dans le rapport initial que des établissements n'aient pas implanté des mesures d'économie d'énergie qui ne génèrent pas de dépenses ou qui s'autofinancent en quelques années. Actuellement, 81 p. cent des gestionnaires d'installations sondées disent avoir déterminé de telles mesures, mais la plupart n'étaient pas encore appliquées au moment où ils ont rempli le questionnaire. Mentionnons que les études de faisabilité qui ont été récemment réalisées en matière d'efficacité énergétique ont permis de cibler des mesures qui pourront éventuellement être mises en œuvre dans le cadre du programme d'emprunts temporaires.

Financement

5.2.94 Le ministère alloue aux établissements un budget de fonctionnement à partir duquel ils doivent prévoir les sommes nécessaires à l'entretien et à la réparation des immeubles. En plus, le plan triennal d'investissement (PTI) prévoit des enveloppes régionales et d'autres centralisées pour payer les dépenses de nature capitale, telles que le maintien d'actifs et les nouveaux projets.

5.2.95 À l'époque, le ministère ne s'était pas prononcé sur le niveau d'investissement nécessaire à la conservation du parc immobilier ni n'était en mesure de dire quel était le niveau d'investissement réel à ce titre. En outre, les systèmes d'information ne permettaient pas de faire une analyse précise de la nature des dépenses engagées pour les immeubles. De fait, les postes des états financiers des établissements n'étaient pas suffisamment détaillés pour que l'on puisse avoir une image exacte des dépenses d'entretien. En ce qui concerne les dépenses en capital, les sommes affectées au maintien des immeubles n'étaient pas différenciées de celles destinées au développement de nouveaux services.

5.2.96 Par ailleurs, les budgets alloués aux établissements pour leurs immeubles n'étaient pas déterminés en fonction d'un programme d'évaluation méthodique et systématique du parc immobilier. Il n'y avait pas non plus d'ajustement pour tenir compte des déficits d'entretien. De surcroît, la taille du budget n'était pas fixée en fonction de la valeur de remplacement des immeubles.

5.2.97 Devant le défi constant d'équilibrer les priorités avec des ressources limitées, les gestionnaires négligeaient souvent l'entretien de leurs immeubles, d'autant plus que le budget n'était pas réservé à cet effet. Ainsi, pour les trois régions visitées, les sommes consacrées à l'entretien et à la réparation des immeubles avaient diminué au cours des cinq dernières années.

5.2.98 D'autre part, la structure de financement ne favorisait pas une utilisation judicieuse des ressources allouées aux immeubles. En effet, un établissement qui choisissait de ne pas faire l'entretien courant de ses immeubles et, par conséquent, d'accumuler un déficit d'entretien n'était pas pénalisé. Au contraire, il pouvait proposer un projet de construction immobilière décentralisé ou centralisé et bénéficier ainsi de fonds du ministère. Pareille façon de faire amenait ce dernier à se servir du financement de capital pour des travaux d'entretien qui avaient été reportés.

Maintien d'actifs : augmentation des enveloppes de 300 p. cent

5.2.99 Depuis, plusieurs actions ont été accomplies. Ainsi, en ce qui a trait au niveau d'investissement nécessaire à l'entretien du parc immobilier, le ministère recommande maintenant dans une circulaire que les établissements consacrent annuellement pour l'entretien curatif et préventif de leur parc environ 2 p. cent de la valeur de remplacement de leurs immeubles. Il veut également attribuer aux établissements, au moyen des enveloppes régionales, un autre 2 p. cent de la valeur de remplacement pour le maintien d'actifs immobiliers. D'ailleurs, ces enveloppes ont augmenté de plus de 300 p. cent de 1999-2000 à 2005-2006.

5.2.100 Quant à l'information présentée dans les états financiers, les établissements doivent maintenant indiquer quelle est la source de financement des dépenses d'entretien (budget de fonctionnement ou enveloppe réservée au maintien d'actifs). Cependant, on ne distingue pas encore les dépenses d'entretien liées aux immeubles de celles se rapportant au mobilier.

5.2.101 Pour ce qui est des dépenses en capital, l'information disponible permet de comprendre l'ampleur des enveloppes régionales affectées au maintien d'actifs immobiliers.

5.2.102 Bien que le ministère utilise un nouveau mode d'allocation des ressources depuis 2004-2005, il ne tient toujours pas compte des besoins spécifiques concernant chacun des immeubles ni de son déficit d'entretien. Cependant, il établit la taille du budget en considérant la valeur de remplacement des immeubles. En outre, il autorise les agences depuis 2004-2005 à retenir jusqu'à 20 p. cent de l'enveloppe régionale destinée au maintien d'actifs immobiliers en vue de régler des problèmes particuliers, dont les déficits d'entretien.

Dépenses de fonctionnement relatives à l'entretien des bâtiments : hausse de 20 p. cent.

5.2.103 Relativement à l'utilisation du budget de fonctionnement pour l'entretien des bâtiments, les dépenses couvertes avec ce budget ont augmenté de près de 20 p. cent de 1998-1999 à 2003-2004.

5.2.104 De plus, le ministère demande depuis 2004-2005 aux agences de s'assurer que l'augmentation de l'enveloppe régionale réservée au maintien d'actifs immobiliers n'entraînera pas de diminution des dépenses courantes d'entretien. À partir de l'exercice 2004-2005, le vérificateur externe des établissements doit aussi veiller à ce que les sommes afférentes à l'enveloppe régionale destinée au maintien d'actifs immobiliers soient réellement utilisées à cette fin et non pour l'entretien préventif ou curatif. Il deviendra ainsi plus difficile pour un établissement d'accumuler un déficit d'entretien et de compenser par la suite par des projets centralisés.

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes

5.2.105 L'administration des biens immobiliers a été attribuée aux établissements publics et privés et à la CHQ. Le ministère et les agences doivent être en mesure de savoir si les établissements gèrent les propriétés de façon adéquate.

5.2.106 Lors de la vérification initiale, ni le ministère ni les agences n'obtenaient d'information fiable et pertinente qui leur aurait permis d'évaluer la performance des établissements en matière de gestion des immeubles. Ils n'avaient pas non plus défini d'objectifs ou de cibles à atteindre pour les établissements au regard de la gestion des immeubles en général et de la gestion de l'espace, de l'entretien et de l'énergie en particulier.

5.2.107 Par ailleurs, les systèmes d'information que le ministère utilisait ne lui donnaient pas la possibilité de suivre la performance des agences et des établissements à partir d'indicateurs clés, comme l'état du parc immobilier, son utilisation, le déficit d'entretien, etc. En outre, aucune reddition de comptes des établissements ne permettait aux agences et au ministère de comparer la performance de ceux-ci.

5.2.108 Enfin, le rapport annuel du ministère était muet au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

Mesurer la performance en matière de gestion immobilière n'est toujours pas possible.

5.2.109 Nos présents travaux nous amènent à conclure que l'information dont disposent actuellement le ministère et les agences ne leur permet toujours pas de mesurer la performance des établissements en matière de gestion immobilière.

5.2.110 Certes, le ministère a fixé certains objectifs. Ceux-ci se rapportent à la consommation d'énergie, comme nous l'avons mentionné précédemment, à la mise en place du Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières ainsi qu'au programme d'entretien préventif des systèmes de chauffage, de ventilation et de

conditionnement d'air. Cependant, à part la cible de consacrer 2 p. cent de la valeur du parc à l'entretien et celle de réduire la consommation d'énergie, ces objectifs ne sont pas assortis de cibles ni d'indicateurs.

5.2.111 En ce qui concerne les agences, elles reprennent, dans les ententes de gestion 2005-2006 qu'elles ont signées avec les établissements, les objectifs et les cibles ministériels. Cependant, la cible voulant que les établissements réservent quelque 2 p. cent de la valeur de leur parc à l'entretien des immeubles ne s'y trouve pas et aucun des établissements sondés n'a mentionné la connaître. De plus, nous nous serions attendus à ce que les agences précisent les objectifs généraux ou les adaptent en fonction de la performance des établissements de leur région.

Ententes de gestion : une reddition de comptes est demandée aux établissements.

5.2.112 Afin de faire le suivi des objectifs inclus dans les ententes de gestion, le ministère exige une reddition de comptes trimestrielle de la part des établissements. Il a d'ailleurs développé un outil qui lui permet de recueillir cette information. Un autre outil de reddition de comptes mis en place par le ministère est le Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières. Ce plan demande entre autres à chaque établissement de donner de l'information sur ses pratiques générales en matière d'entretien immobilier ainsi que sur les perspectives et les orientations budgétaires en termes d'entretien préventif et curatif. La reddition de comptes obtenue des établissements permettra au ministère et aux agences de mieux suivre la performance de ceux-ci.

5.2.113 Quant au constat portant sur le rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale, nous ne remarquons aucun changement dans le rapport ministériel de 2004-2005.

5.2.114 Commentaires du ministère

« **Préambule.** Dans un premier temps, force nous est de constater avec plaisir que votre organisme reconnaît que la très grande majorité de vos recommandations ont fait l'objet de gestes concrets du ministère. Je crois utile de vous indiquer que, dans la foulée du rapport que votre organisme a déposé à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, le ministère s'est doté d'une stratégie globale de conservation immobilière reposant sur les éléments suivants :

- La responsabilisation complète des établissements du réseau sociosanitaire concernant l'entretien et le maintien de leurs actifs immobiliers.
- L'attribution de ressources financières conformes au standard nord-américain, auquel vous référiez d'ailleurs, notamment :
  - le rehaussement de l'enveloppe récurrente de maintien des actifs immobiliers (250 millions de dollars) ;
  - la récurrence de l'enveloppe de rénovation fonctionnelle mineure (125 millions de dollars) (on entend par rénovation fonctionnelle les travaux de rénovation, de réaménagement, de transformation ou de remplacement visant à améliorer la qualité, l'efficience et la capacité des services ainsi que la création de milieux de vie et de soins) ;
  - la révision du mode d'allocation des budgets d'entretien du parc immobilier.

- La consolidation du réseau, rehaussant la masse critique des établissements et revalorisant la fonction de services techniques.
- L'élaboration d'outils de gestion permettant :
  - de soutenir les opérations :
    - Plan de conservation et de fonctionnalité immobilières (PCFI) ;
    - Système général de suivi de projets (SGSP) ;
    - Système de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux (SIGARSSS).
  - d'encadrer les opérations :
    - guide sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements du réseau ;
    - lignes directrices en hygiène et salubrité pour la prévention et le contrôle des maladies nosocomiales ;
    - ententes de gestion.

« Nous avons toutefois des commentaires à formuler concernant les aspects suivants de votre rapport :

« **Examen des projets immobiliers.** Comme votre organisme a pu le constater, le ministère s'est appliqué à mettre en œuvre la totalité des recommandations formulées par votre organisme au regard de l'examen des projets immobiliers, sauf la suivante : "Avant d'appuyer une solution immobilière, apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et verser ces analyses au dossier."

« Compte tenu du haut degré de complexité de la réalisation de projets d'immobilisation dans un réseau comme celui de la santé et considérant la rareté d'outils permettant de réaliser profitablement cet exercice, le ministère, bien qu'il reconnaisse l'intérêt d'une telle démarche, ne peut donner suite à cette recommandation pour le moment.

« **Entretien du parc immobilier.** L'entretien et le maintien des actifs sont des entités liées. Le manque de ressources affectant l'une d'entre elles se répercute sur les autres. Ainsi, jusqu'en 2004-2005, l'efficacité de chaque dollar affecté à l'entretien du parc immobilier s'est trouvée diminuée par le manque de ressources en maintien d'actifs.

« Votre organisme reproche au ministère de n'avoir aucune politique "ayant trait aux normes d'entretien du réseau". Ayant reconnu aux établissements le rôle premier concernant l'entretien de leur parc immobilier et ayant confié aux agences régionales la supervision de cette activité, le ministère, outre le suivi de la situation, entend se concentrer sur l'élaboration et l'implantation des outils de gestion nécessaires pour maintenir son parc immobilier en bon état de conservation, tout en améliorant et en restaurant la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois.

« Il a posé des gestes quant à l'entretien d'éléments particuliers à un réseau comme celui de la santé et des services sociaux, plus particulièrement en publiant un guide sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements du réseau. Il se penchera également sous peu sur des éléments concernant l'hygiène et la salubrité, au regard des maladies nosocomiales. Les efforts entrepris se poursuivront au cours des prochaines années et le ministère entend y apporter toute la vigilance qui s'impose en la matière. Ce faisant, le ministère s'attend

à ce que les gestionnaires immobiliers du réseau utilisent les normes et façons de faire généralement reconnues dans le domaine immobilier pour l'entretien de murs extérieurs, de fondations, de fenêtres, etc.

« **Déficit d'entretien.** Au cours des dernières années, en collaboration avec ses partenaires, le ministère a travaillé à améliorer sa connaissance du parc immobilier du réseau sociosanitaire et, par la même occasion, à mesurer son déficit d'entretien. De plus, il a contribué à la réduction dudit déficit d'entretien en rehaussant de plus de 825 p. cent les enveloppes annuellement allouées au maintien des actifs immobiliers et à la rénovation fonctionnelle mineure entre les exercices budgétaires 2003-2004 et 2007-2008.

« En résumé, le ministère entend se doter d'une connaissance générale du déficit d'entretien du parc immobilier du réseau dans le contexte d'une utilisation judicieuse de ses ressources. À cet effet, la révision en cours du système SIGARSSS prévoit le calcul d'un indice de vétusté du parc immobilier du réseau et la mise en place d'un protocole d'évaluation normalisé.

« **Conclusion.** En conclusion, le ministère a pris les mesures nécessaires pour corriger la situation et il entend poursuivre dans cette voie par un suivi rigoureux de sa démarche. »

5.2.115 Résumé des commentaires des agences de la santé et des services sociaux

Plan directeur immobilier. Une des agences, qui n'a pas entrepris de démarche pour produire un plan global, nous indique que « un plan directeur régional est en préparation pour les personnes âgées en perte d'autonomie, soit environ 75 installations, et qu'un autre est également en préparation pour la santé mentale ».

Choix des projets immobiliers. Une agence nous fait part qu'elle compte adopter « un outil d'évaluation pour classer les projets immobiliers selon leur ordre d'importance dans le cadre de son plan directeur immobilier régional actuellement en cours ».

Examen des projets immobiliers. Les agences indiquent, en ce qui concerne les examens critiques de la pertinence des projets, qu'elles ont pris les mesures pour que cette information soit consignée dans le dossier. À cet égard, une agence mentionne que « les projets immobiliers recommandés par l'agence auxquels on fait référence dans le rapport découlaient des orientations stratégiques adoptées par l'agence en 1996 et 1999 (Plan de transformation et Plan de consolidation). Les paramètres de l'offre de services sont précisés dans lesdits plans. Par ailleurs, les plans directeurs immobiliers territoriaux renferment une section portant sur les solutions alternatives (études coûts-bénéfices). » De plus, deux des agences soulignent qu'il faudrait que des outils d'analyse du coût complet des projets soient développés, car « l'analyse économique d'un projet dans sa totalité pour la durée de vie d'un immeuble est complexe ».

Connaissance du parc immobilier. À ce sujet, une agence précise ce qui suit : « En collaboration avec le MSSS et la CHQ, les efforts de l'agence se poursuivent afin de posséder un inventaire complet de toutes les installations de notre région de même que leur état de vétusté physique et fonctionnelle. Également, tous les CHSLD auront été évalués d'ici l'automne pour leur volet vétusté physique. »

Entretien du parc immobilier et déficit d'entretien. Une agence signale « qu'il manque aux établissements et aux agences un outil rigoureux d'évaluation de l'état de leurs immeubles, de planification des travaux prioritaires, de gestion et de suivi des améliorations en découlant. Cet outil, qui analyse un bâtiment en fonction de ses diverses composantes, est un plan directeur de maintien d'actifs et il est un complément logique à un plan directeur immobilier. »

Une autre est d'avis que « la responsabilité de prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues relève de chaque établissement. En effet, le nouveau cadre de gestion du MSSS sur le maintien des actifs immobiliers déposé en janvier 2005 prévoit, d'une part, de poursuivre la transition vers un système favorisant la responsabilisation des établissements et, d'autre part, que chaque établissement dispose d'une enveloppe récurrente pour assumer ses responsabilités en matière de maintien d'actifs. »

Gestion de l'énergie. Une agence mentionne que « la performance énergétique des installations est une préoccupation importante pour l'agence ; plusieurs projets ont été analysés présentant un potentiel d'économies annuelles en énergie de plus de 15 millions de dollars. ».

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes. Une agence a formulé le commentaire suivant : « Nous réalisons l'importance d'indicateurs, de "benchmarking" et des meilleures pratiques en ce domaine. Une étude préliminaire est en cours à ce sujet. »

5.2.116 Commentaires de la Corporation d'hébergement du Québec

« **Préambule.** Comme vous le mentionnez dans votre rapport, des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la connaissance du parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux. À ce chapitre, la Corporation a travaillé activement à développer des outils permettant de répondre aux préoccupations du Vérificateur général.

« **Connaissance du parc immobilier.** Ainsi, le système SIGARSSS, qui a été développé par la Corporation à la demande du ministère de la Santé et des Services sociaux, comprend tous les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux, incluant les caractéristiques de tous les bâtiments et les détails concernant leur utilisation. Ce système comprend les données du parc immobilier de chacune des régions et ces informations sont continuellement mises à jour depuis 2003. Elles sont disponibles sur le réseau RTSS [Réseau de télécommunications sociosanitaire] pour tous les gestionnaires des établissements.

« De plus, la Corporation a entrepris à l'automne 2005 l'évaluation de tous ses immeubles, ce qui lui permettra de connaître l'état du parc immobilier dont elle est propriétaire ainsi qu'un ordre de grandeur des coûts pour le remettre en état. À ce jour, l'ensemble des immeubles de la Corporation ont été évalués. De plus, tous les établissements et agences qui ont signifié leur intérêt à se joindre à cette démarche ont été acceptés, ce qui a permis de doubler le nombre d'immeubles évalués du réseau.

« **Immeubles excédentaires.** En ce qui concerne la réévaluation du protocole d'aliénation des immeubles, il importe de souligner que des progrès significatifs ont été réalisés. En effet, ce protocole a été révisé dans le cadre de la mise en œuvre du système Qualité ISO 9001 (2000).

« **Entretien du parc immobilier.** En matière d'entretien du parc immobilier, je tiens à vous souligner que les obligations détaillées au bail type de la Corporation spécifient que le maintien d'actifs est confié aux établissements alors que, dans le cas des établissements privés conventionnés, cette responsabilité est confiée aux agences. Même si, dans le cadre de son plan d'affaires, un plan de conservation de ses immeubles sera élaboré, la Corporation ne dispose pas présentement de sommes dédiées et nécessaires à la réalisation de ce mandat.

« **Conclusion.** En guise de conclusion, je désire vous rappeler que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont comme mission première la dispensation des soins de santé et des services sociaux et non pas la gestion immobilière. Plusieurs sociétés privées (banques, chaînes commerciales, etc.) ont confié la responsabilité de la gestion immobilière à des professionnels qui détiennent toutes les expertises requises en cette matière et qui en sont imputables. »

ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

Travaux effectués auprès de Revenu Québec[1]

Suivi mené par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Stéphane Jacob

5.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès de Revenu Québec. Nos travaux ont pris fin en décembre 2005.

5.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 8 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, visait à nous assurer que Revenu Québec avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisaient une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités.

5.3.3 Au regard de la gestion des services au public, nos travaux portaient plus particulièrement sur les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avions notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation. Nous avions limité notre vérification à certains types de revenus, de déductions et de crédits d'impôt.

5.3.4 Rappelons que les travaux initiaux avaient touché principalement trois directions générales, soit celles du traitement et des technologies, de la capitale et des régions (DGCAR) ainsi que de la métropole (DGMET). En 2004, à la suite de l'obtention du statut d'agence, Revenu Québec a modifié sa structure : il a supprimé la DGCAR ainsi que la DGMET et mis en place la Direction générale des particuliers (DGP) et la Direction générale des entreprises. La DGP a pour mission de contribuer de façon efficace et efficiente à l'administration du régime fiscal québécois.

Conclusions générales

Gestes concrets pour 96 p. cent des recommandations.

5.3.5 Notre suivi révèle que plusieurs actions ont été accomplies relativement à l'administration de l'impôt des particuliers. En effet, 96 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets. Nous avons constaté des progrès tant pour les services au public que pour la gestion des risques.

5.3.6 En ce qui concerne les services au public, Revenu Québec a réalisé des progrès à l'égard de l'élaboration de normes de services, de l'accès aux services téléphoniques, du respect de ses engagements ministériels ainsi que de la simplification de ses guides et de ses formulaires. Mentionnons cependant que des améliorations sont toujours nécessaires quant à la qualité des renseignements exigeant des connaissances fiscales, qui sont fournis aux contribuables pour répondre à leurs questions, et aux mesures à prendre afin de répondre promptement aux demandes écrites reçues.

1. À l'époque, le nom de l'entité était « ministère du Revenu du Québec ».

5.3.7 Des progrès ont également été enregistrés pour ce qui est de la gestion des risques : production d'analyses de risques, mise en place de mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants d'impôt excédentaires et évaluation des critères de rejet des déclarations. Toutefois, des efforts restent à faire pour intégrer les risques, promouvoir l'utilisation des formulaires et des annexes, se fixer des objectifs en matière d'assurance qualité et revoir l'étendue des travaux.

5.3.8 Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Services au public				
Attentes de la clientèle et qualité du service				
Prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services.		X		
Mesurer régulièrement le degré de satisfaction du public au regard des services offerts.		X		
Assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.	X			
Téléphonie				
Définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, mesurer leur atteinte avec précision et en rendre compte.	X			
Recueillir des données sur la nature des appels et les analyser.		X		
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité [...], faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.	X			
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer [...] la qualité des renseignements fournis aux contribuables, faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et évaluer sa réalisation.			X	
Correspondance				
Considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes.		X		
Prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.			X	
Guides et formulaires				
Élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émet.		X		
Simplifier ses guides et formulaires.		X		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Plaintes				
Obtenir, compiler et analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et en rendre compte.	X			
Gestion des risques				
Évaluation des risques				
Intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques.			X	
Effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et évaluer les résultats de façon appropriée.		X		
Mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants excédentaires d'impôt.		X		
Traitement de l'information obtenue de tiers				
Prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.	X			
Formulaires et annexes				
Promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis et étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisent pas.			X	
Cotisation originale				
S'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés.			X	
Évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.		X		
Activités de recotisation				
Revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.		X		
Assurance qualité				
Se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue ainsi que revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.				X
Nombre de recommandations	**5**	**10**	**5**	**1**
Répartition	**24 %**	**48 %**	**24 %**	**4 %**
Gestes concrets				
Application complète ou progrès satisfaisants				

Services au public

Attentes de la clientèle et qualité du service

5.3.9 En tant que contribuables, les Québécois sont en droit de s'attendre à des services de qualité. De son côté, Revenu Québec se doit de les fournir à un coût abordable. Pour atteindre un équilibre satisfaisant entre ces deux aspects, il doit tenir compte non seulement des attentes des personnes qui formulent des demandes, mais aussi de celles, plus larges, de tous les contribuables. Les normes de services de Revenu Québec se reflètent dans ses engagements et ses objectifs. Toutefois, il s'avérait à l'époque que les objectifs n'avaient pas été établis d'après les attentes exprimées par les contribuables.

5.3.10 De plus, l'entité mesurait très peu la satisfaction du public d'une façon régulière. La connaissance de cet élément lui aurait permis d'évaluer l'efficacité des améliorations et des correctifs qui avaient été mis en place et de repérer les services nécessitant une révision.

5.3.11 Enfin, les engagements ministériels n'apparaissaient pas dans le guide de la déclaration de revenus, qui est la publication à plus fort tirage de Revenu Québec. Ils étaient cependant publiés sur son site Web et dans son rapport annuel, en plus d'être affichés dans les bureaux régionaux. Nous avions alors souligné que, vraisemblablement, un grand nombre de contribuables n'étaient pas rejoints par ces modes de communication.

5.3.12 Par conséquent, nous avions recommandé à Revenu Québec de prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services, de mesurer régulièrement le degré de satisfaction de celui-ci au regard des services offerts et d'assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.

Revenu Québec prend en compte les attentes des contribuables.

5.3.13 Depuis, Revenu Québec a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de tenir compte des attentes des contribuables lors de l'élaboration de ses normes de services. En effet, il a considéré la majorité des attentes du public lors de la mise à jour de la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises* en 2004-2005.

5.3.14 Par ailleurs, la *Loi sur le ministère du Revenu* a été modifiée en mai 2002; ainsi, l'entité peut procéder à des sondages sur la satisfaction de sa clientèle en utilisant certaines informations confidentielles dont elle dispose. Nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants, puisque Revenu Québec a approuvé son plan triennal 2003-2006 concernant les sondages et l'a déposé à l'Assemblé nationale à l'automne 2004. À ce jour, un seul des deux sondages prévus dans ce plan a été mené.

5.3.15 Enfin, à partir de l'année d'imposition 2001, Revenu Québec a assuré une meilleure diffusion de ses engagements dans le grand public en publiant une version synthèse de la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises* dans le guide de la déclaration de revenus. Notre recommandation a donc été appliquée.

TABLEAU 1 (SUITE)

[illegible]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Plaintes				
[illegible]	X			
Gestion des risques				
Évaluation des risques				
[illegible]			X	
[illegible]		X		
[illegible]		X		
Traitement de l'information obtenue de tiers				
[illegible]	X			
Formulaires et annexes				
[illegible]			X	
Cotisation originale				
[illegible]			X	
[illegible]		X		
Activités de recotisation				
[illegible]		X		
Assurance qualité				
[illegible]				X
Nombre de recommandations	5	10	5	1
Répartition	24 %	48 %	24 %	4 %
Gestes concrets		96 %		
Application complète ou progrès satisfaisants	72 %			

5.3.9 En tant que contribuables, les Québécois sont en droit de s'attendre à des services de qualité. De son côté, Revenu Québec se doit de les fournir à un coût abordable. Pour atteindre un équilibre satisfaisant entre ces deux aspects, il doit tenir compte non seulement des attentes des personnes qui formulent des demandes, mais aussi de celles, plus larges, de tous les contribuables. Les normes de services de Revenu Québec se reflètent dans ses engagements et ses objectifs. Toutefois, il s'avérait à l'époque que les objectifs n'avaient pas été établis d'après les attentes exprimées par les contribuables.

5.3.10 De plus, l'entité mesurait très peu la satisfaction du public d'une façon régulière. La connaissance de cet élément lui aurait permis d'évaluer l'efficacité des améliorations et des correctifs qui avaient été mis en place et de repérer les services nécessitant une révision.

5.3.11 Enfin, les engagements ministériels n'apparaissaient pas dans le guide de la déclaration de revenus, qui est la publication à plus fort tirage de Revenu Québec. Ils étaient cependant publiés sur son site Web et dans son rapport annuel, en plus d'être affichés dans les bureaux régionaux. Nous avions alors souligné que, vraisemblablement, un grand nombre de contribuables n'étaient pas rejoints par ces modes de communication.

5.3.12 Par conséquent, nous avions recommandé à Revenu Québec de prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services, de mesurer régulièrement le degré de satisfaction de celui-ci au regard des services offerts et d'assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.

5.3.13 Depuis, Revenu Québec a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de tenir compte des attentes des contribuables lors de l'élaboration de ses normes de service. En effet, il a considéré la majorité des attentes du public lors de la mise à jour de la *Déclaration de services aux citoyens* en 2004-2005.

5.3.14 En outre, la *Loi sur le ministère du Revenu* a été modifiée en mai 2002; ainsi, l'entité peut procéder à des sondages sur la satisfaction de sa clientèle en utilisant certaines informations confidentielles dont elle dispose. Nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants puisque Revenu Québec a approuvé son plan triennal 2003-2006 concernant les sondages et l'a déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2004. À ce jour, un seul des deux sondages prévus dans ce plan a été mené.

5.3.15 Enfin, à partir de l'année d'imposition 2001, Revenu Québec a assuré une meilleure diffusion de ses engagements dans le grand public en publiant une version synthèse de la *Déclaration de services aux citoyens* dans le guide de la déclaration de revenus. Notre recommandation a donc été appliquée.

Téléphonie

5.3.16 La majorité des renseignements fiscaux est fournie aux contribuables par téléphone. Lors de la vérification initiale, nous avions examiné deux aspects clés du rendement des services téléphoniques, soit l'accessibilité au système et la qualité de la réponse.

Accessibilité

5.3.17 En 2001, malgré l'engagement de Revenu Québec de répondre à toute demande de renseignements faite par téléphone dans la minute qui suit l'appel, seulement 68 p. cent des appels étaient pris en charge dans ce délai. Par ailleurs, la mesure de l'accessibilité aux services téléphoniques était incomplète : les appels restés sans réponse, soit parce que toutes les lignes étaient occupées, soit parce que l'appelant avait raccroché, n'étaient pas comptés. Le ministère ne s'était pas fixé d'objectifs en la matière et ne rendait pas compte de cet aspect. À la lumière de ces constats, nous avions recommandé à Revenu Québec de définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, de mesurer leur atteinte avec précision et d'en rendre compte. En outre, nous l'avions incité à élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité, de faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et d'évaluer sa réalisation.

Appels pris en charge dans le délai prévu : 90 p. cent.

5.3.18 Nos travaux de suivi montrent que ces deux recommandations ont été appliquées. En effet, Revenu Québec mesure avec plus de précision l'accessibilité aux services téléphoniques et en rend compte dans son rapport annuel de gestion. De plus, il a produit un plan d'action en 2001 et les mesures qui en découlent lui ont permis d'atteindre ses objectifs d'accessibilité. Notons que la proportion d'appels pris en charge dans le délai correspondant à l'engagement ministériel a augmenté pour les cinq dernières années. En 2003-2004, il a répondu à 90 p. cent des appels dans le délai prévu.

5.3.19 D'autre part, le système téléphonique ne fournissait à l'époque aucune information aux appelants sur les heures de pointe ni sur la durée prévue de l'attente en ligne. De même, peu de renseignements étaient systématiquement recueillis et analysés sur la nature des appels. Par conséquent, Revenu Québec ne pouvait cerner les causes précises des demandes. Il ne pouvait pas non plus concevoir les correctifs à apporter en ce qui concerne notamment les mesures fiscales, la rédaction des formulaires et des guides, les besoins d'information et l'administration fiscale. C'est pourquoi nous lui avions recommandé de recueillir des données sur la nature des appels et de les analyser.

5.3.20 À ce chapitre, nous estimons que Revenu Québec a enregistré des progrès satisfaisants puisqu'il recueille maintenant des renseignements sur la nature des appels. Toutefois, comme il ne dispose pas d'une information suffisamment détaillée pour les appels de nature fiscale, il lui est difficile de savoir ce sur quoi portait précisément la demande.

Qualité de la réponse

5.3.21 En 2000-2001, nous avions mentionné que Revenu Québec s'était fixé, dans ses orientations ministérielles, l'objectif d'améliorer la qualité des renseignements tout en se proposant de mesurer son atteinte annuellement. Peu de gestes avaient été accomplis en la matière; par conséquent, nous lui avions recommandé d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer la qualité des renseignements fournis aux contribuables, de faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et d'évaluer sa réalisation.

Qualité des renseignements de nature fiscale fournis aux contribuables : les actions n'ont pas amené d'amélioration.

5.3.22 Revenu Québec a mené des travaux afin d'améliorer la qualité des services à la clientèle. Il a notamment effectué une sensibilisation du personnel à cet égard et il a instauré un processus d'évaluation de la qualité des renseignements. Les résultats des sondages téléphoniques – par lesquels on pose à l'employé, à son insu, des questions prédéterminées – effectués par Revenu Québec pendant les derniers exercices viennent confirmer que la qualité des renseignements fournis aux contribuables ne s'est pas améliorée. Nous estimons donc que les progrès réalisés sont insatisfaisants puisque les moyens qu'il a mis de l'avant au cours des dernières années n'ont pas permis d'améliorer la qualité des réponses aux questions de nature fiscale.

Correspondance

5.3.23 En 2001, l'engagement ministériel de répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours après sa réception n'était pas tenu. De plus, l'examen de dossiers nous permettait de conclure que les résultats compilés par Revenu Québec concernant le pourcentage de lettres auxquelles il avait répondu en 35 jours ou moins, soit 65 p. cent en 2000-2001, étaient surévalués. D'une part, le point de départ du délai ne correspondait pas toujours à la date de réception des demandes, qui souvent n'avait pas été consignée. Le délai courait alors à compter de la date d'ouverture du dossier. D'autre part, l'entité mettait un terme à ce délai lorsqu'elle avait terminé de traiter le dossier. Or, à ce moment-là, le contribuable n'avait pas encore reçu sa réponse ou son avis de nouvelle cotisation.

5.3.24 Au surplus, les dossiers dont le traitement excédait 35 jours étaient examinés dans un délai moyen de 140 jours. Or, de longs délais occasionnaient une hausse du nombre d'appels téléphoniques, de l'insatisfaction de la part du public et parfois le dépôt de plaintes.

5.3.25 Par conséquent, nous avions recommandé à Revenu Québec de considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et d'avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes. Nous l'avions aussi incité à prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.

5.3.26 Nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants puisque, depuis décembre 2005, Revenu Québec a implanté un nouveau système de gestion de la correspondance dont le traitement est court. Celui-ci permet de mieux gérer l'inventaire de ce type de correspondance. Des progrès restent cependant à accomplir : malgré des modifications apportées à sa méthode de calcul et une augmentation du pourcentage de lettres auxquelles il a répondu en 35 jours ou moins (75 p. cent en 2003-2004), Revenu Québec ne considère toujours pas le délai total d'attente du contribuable. En effet, même si l'entité calcule maintenant le délai à partir de la date de réception, elle met un terme au calcul lorsqu'elle a terminé de traiter le dossier. Pourtant, le contribuable n'a pas encore reçu sa réponse ou son avis de cotisation.

5.3.27 D'autre part, les résultats sont insuffisants pour ce qui est de répondre aux demandes écrites des contribuables dans un délai raisonnable. Pour les dossiers dont l'examen excède 35 jours, la situation ne s'est pas améliorée. Effectivement, nous avons calculé que le délai moyen était en 2003-2004 de 142 jours (2000-2001 : 140 jours). Selon Revenu Québec, ces cas représentent 25 p. cent du total des demandes. Il ne dispose cependant pas d'une information suffisante pour expliquer les causes d'un tel délai.

Guides et formulaires

5.3.28 Depuis plusieurs années, Revenu Québec se préoccupe de simplifier ses guides et formulaires. Ainsi, lors de la vérification initiale, il s'était fixé l'objectif de mesurer annuellement et d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides ainsi que leur disponibilité. Cependant, il n'avait pas défini ce qu'il entendait par des « formulaires et guides clairs et simples ». Il n'avait pas non plus déterminé de critères ni de cibles à atteindre à cet égard. En outre, aucun plan d'action n'avait été établi pour favoriser la concrétisation de cet objectif. Nous lui avions alors recommandé d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émettait et de simplifier ses guides et formulaires.

5.3.29 Revenu Québec a enregistré des progrès satisfaisants relativement au plan d'action. De fait, plusieurs documents ont été produits afin d'améliorer la clarté des formulaires et des guides. Il a précisé ce qu'il entend par des « formulaires et guides clairs et simples ». Toutefois, le plan d'action devrait contenir des cibles et des indicateurs pour lui permettre de mesurer les progrès accomplis et l'atteinte des objectifs.

Simplification et lisibilité des textes

5.3.30 Malgré les efforts déployés par Revenu Québec à l'époque, nous n'avions pu observer de simplification significative à propos du fardeau administratif des contribuables. La mise en place, pour 1998, d'un nouveau régime d'imposition qui devait rendre la structure d'imposition plus équitable et, surtout, plus simple pour la majorité des particuliers, n'avait pas eu véritablement cet effet sur la tâche du contribuable.

5.3.31 Par comparaison, les déclarations de revenus de l'Agence du revenu du Canada (ARC) étaient mieux adaptées et moins complexes pour les contribuables dont la situation fiscale est simple. Nous avions alors suggéré à Revenu Québec d'uniformiser autant que possible les termes utilisés dans les lois fédérale et québécoise ainsi que de favoriser l'utilisation des mêmes formulaires pour déclarer les revenus aux deux ordres de gouvernement.

5.3.32 Quant à la lisibilité des textes, les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportaient des difficultés de lecture majeures et généralisées, comme des phrases complexes ou trop longues. De plus, l'examen visuel de la structure et de la présentation des documents nous avait permis de dégager certaines lacunes.

Progrès satisfaisants pour la simplification des guides et formulaires.

5.3.33 Depuis, Revenu Québec a accompli diverses actions en ce qui a trait à la simplification des guides et formulaires. Notons que, dans le cadre du Discours sur le budget du 31 mars 2004, le gouvernement a procédé à la simplification du régime d'imposition sur le revenu des particuliers en unifiant les régimes général et simplifié. Revenu Québec a effectué la mise à jour de la déclaration pour 2005 et a modifié la terminologie employée afin de s'approcher le plus possible des termes utilisés par l'ARC. D'autre part, des déclarations sur mesure sont maintenant disponibles pour une clientèle précise; en outre, la structure ainsi que la présentation des documents ont été améliorées notamment par l'ajout d'une table des matières et le retrait de la grille de calcul afférente au régime d'imposition.

5.3.34 Nous jugeons que les progrès réalisés à cet égard sont satisfaisants. Toutefois, des efforts restent à accomplir puisque les principaux documents se rapportant à l'impôt des particuliers pour l'année 2004 comportent toujours des difficultés de lecture. De plus, l'entité n'a pas évalué l'ampleur des travaux qui devront être accomplis pour respecter ses propres règles de rédaction.

Plaintes

5.3.35 En 1996, Revenu Québec s'était engagé à répondre à toute plainte écrite provenant d'un citoyen au plus tard 35 jours après sa réception. Lors de la vérification initiale, nous avions constaté que la mesure du respect de l'engagement était incomplète puisqu'elle ne tenait pas compte des plaintes écrites adressées aux directions régionales. En outre, à l'exception de celles reçues à la direction des plaintes, les doléances exprimées par voie téléphonique n'étaient pas compilées ni analysées. Par ailleurs, l'entité ne recevait plus le rapport statistique trimestriel du Protecteur du citoyen; ce rapport faisait état des plaintes que ce dernier avait reçues la concernant.

5.3.36 Nous avions donc recommandé à Revenu Québec d'obtenir, de compiler et d'analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et d'en rendre compte.

5.3.37 Nos récents travaux révèlent que toutes les plaintes écrites et verbales sont maintenant compilées et analysées et que cette compilation tient compte de celles adressées aux directions régionales. En raison des nombreux efforts déployés en ce sens, Revenu Québec est à même d'effectuer une reddition de comptes plus complète.

Gestion des risques

5.3.38 La responsabilité de Revenu Québec de percevoir les impôts et les taxes afin que chaque citoyen paie la juste part des montants dont il est redevable s'inscrit dans l'objectif global d'équité du gouvernement. Pour ce faire, l'entité réalise des contrôles dont l'efficacité est basée sur une évaluation des risques. Ces contrôles s'effectuent en grande partie lors de la cotisation originale et au moment des programmes de recotisation.

Évaluation des risques

Intégration des activités de contrôle

5.3.39 En 2001, Revenu Québec avait instauré un processus de traitement structuré pour les activités de cotisation des déclarations. Toutefois, la planification des activités en matière de contrôle fiscal n'intégrait pas tous les types d'intervention touchant l'impôt des particuliers, telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte à l'évasion fiscale.

5.3.40 À titre d'exemple, des facteurs de risque précis avaient été déterminés dans le cadre des travaux effectués pour la lutte contre l'évasion fiscale mais, faute d'une gestion globale des risques, ils n'étaient pas utilisés lors de la planification des activités de cotisation et de recotisation. Par conséquent, nous avions recommandé à l'entité d'intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques.

5.3.41 En mai 2005, Revenu Québec a présenté un rapport d'analyse des activités de contrôle fiscal. Les recommandations de ce rapport permettent de conclure que les façons de faire actuelles ne sont pas optimales en termes de récupération fiscale et que l'entité devrait recenser et déterminer les meilleures façons d'exercer les contrôles relatifs à l'impôt.

La gestion globale des risques n'intègre pas les diverses activités de contrôle.

5.3.42 Par ailleurs, depuis notre vérification initiale, les activités reliées à l'impôt des particuliers ont été regroupées dans une seule direction générale afin de permettre une meilleure coordination entre les régions. Toutefois, les paramètres de contrôle utilisés par les unités diffèrent et les éléments de risque ne sont pas pris en considération à toutes les étapes du processus de contrôle fiscal. Somme toute, puisque Revenu Québec n'intègre toujours pas les diverses activités de contrôle dans sa gestion globale des risques, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

Diversité des analyses

5.3.43 Étant donné que le nombre de déclarations de revenus devant être vérifiées ou corrigées est élevé, des études sont réalisées annuellement pour accroître l'efficience des opérations. En 2000-2001, un examen des résultats des activités de cotisation de l'année précédente était incomplet : les critères portant sur la sélection des déclarations ne faisaient pas tous l'objet d'un examen systématique afin d'en vérifier la pertinence et la rentabilité, de détecter les causes des erreurs et de trouver les solutions de remplacement pour améliorer le contrôle.

5.3.44 Nous avions également conclu que les risques associés à certains éléments, tels que les revenus d'entreprises, les gains en capital et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, avaient été peu analysés ; pourtant, cet exercice aurait permis de cibler les déclarations à examiner lors de la cotisation originale. De plus, Revenu Québec était peu empressé d'entreprendre des analyses à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures ou il tardait à apporter les correctifs nécessaires lorsque des problèmes étaient décelés. Nous lui avions donc recommandé d'effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et d'évaluer les résultats de façon appropriée.

5.3.45 En 2006, Revenu Québec a réalisé une étude portant sur certains éléments des déclarations ; il a entre autres comparé celles qui ont été transmises de façon électronique avec les déclarations pour lesquelles on a utilisé d'autres modes de transmission afin de déterminer si les traitements étaient divergents. Cette étude fait suite au rapport d'analyse des activités liées au contrôle fiscal, présenté en mai 2005 par Revenu Québec, qui est venu confirmer les besoins en matière d'analyses de risques plus complètes afin d'orienter sa stratégie de contrôle fiscal. Nous jugeons que les progrès enregistrés à cet égard sont satisfaisants.

Équité

5.3.46 À l'époque, Revenu Québec s'était engagé à promouvoir l'équité dans ses relations avec les contribuables et les mandataires. Il avait ainsi mis en place des mesures pour corriger, à leur avantage, les déclarations de revenus de contribuables ayant commis une erreur ou fait un mauvais choix. Cependant, ses orientations stratégiques et ses plans tactiques auraient pu davantage concrétiser son engagement et mieux répondre à ce souci d'équité. L'examen des diverses analyses de risques démontrait que peu d'entre elles servaient à déceler les erreurs qui pénalisaient les contribuables. Nous avions donc recommandé à l'entité de mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versaient des montants excédentaires d'impôt.

Présence de programmes pour que chacun obtienne son dû.

5.3.47 Dans son plan stratégique 2005-2008, Revenu Québec s'est fixé comme objectif de faire en sorte que chacun bénéficie des sommes auxquelles il a droit; il accorde donc des crédits et verse certaines prestations aux personnes qui n'ont pas touché tout ce qu'il leur était possible de recevoir. De plus, il planifie chaque année des programmes de recotisation dont l'objectif est de remettre au contribuable des sommes que ce dernier n'aurait pas demandées dans sa déclaration. Par exemple, la personne qui est imposée sur un revenu de pension de vieillesse se verra accorder les déductions auxquelles elle a droit, qu'elle les ait réclamées ou non. Toutefois, le degré d'application de ces programmes peut varier en fonction des régions et selon les ressources disponibles. Somme toute, étant donné les efforts accomplis à ce chapitre, nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Traitement de l'information obtenue de tiers

5.3.48 Lors de la vérification initiale, beaucoup d'information n'était pas encore disponible au moment du traitement des déclarations de revenus. À la fin de mars 2000, plus d'un million de déclarations avaient été traitées, alors que la saisie des relevés pour les revenus d'emploi et les revenus de retraite transmis par les employeurs et les mandataires n'était pas encore terminée. Ainsi, des déclarations étaient rejetées inutilement par le système ou échappaient aux contrôles lors de la cotisation originale. Même si des programmes spéciaux de recotisation étaient effectués plus tard dans l'année, les opérations étaient moins efficientes et les probabilités de recouvrement s'en trouvaient réduites. Nous avions donc recommandé à Revenu Québec de prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.

5.3.49 Depuis, l'entité a encouragé les personnes concernées à transmettre les différents relevés par Internet ou sur support électronique, ce qui permet de traiter les déclarations plus rapidement. Nous avons d'ailleurs remarqué une augmentation des relevés reçus par ces modes de transmission et, par le fait même, une diminution du nombre de déclarations rejetées inutilement. Par conséquent, nous jugeons que notre recommandation a été appliquée.

Formulaires et annexes

5.3.50 La comparaison des renseignements déclarés par le contribuable avec ceux fournis par des tiers permet à Revenu Québec d'obtenir un niveau d'assurance élevé quant à l'exactitude des montants déclarés pour certaines catégories de revenus et diverses déductions. Par contre, il n'existe aucune donnée comparative pour plusieurs autres éléments. L'entité doit alors s'en remettre à l'utilisation des formulaires et des annexes et mettre en place divers contrôles pour réduire les risques. En 2001, les contribuables sur lesquels Revenu Québec détenait moins d'information étaient moins susceptibles d'être vérifiés; en effet, plusieurs des

critères associés aux déclarations exigeant un contrôle plus étroit ne leur étaient pas applicables. Nous avions alors recommandé à l'entité de promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis et d'étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisaient pas.

5.3.51 Nos récents travaux nous amènent à conclure que les progrès enregistrés sont insatisfaisants. D'une part, il y a encore des contribuables qui ne remplissent pas les annexes et les formulaires requis ou qui le font de façon incomplète. À titre d'exemple, 72 p. cent des particuliers qui ont demandé le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants pour 2003 n'ont pas fourni toute l'information demandée. D'autre part, aucune analyse n'a été menée pour déterminer si un facteur de risque supplémentaire devait être attribué à ces contribuables.

Cotisation originale

5.3.52 Revenu Québec a développé un système informatique appelé « le profil du particulier » pour établir le niveau de risque associé à chaque contribuable et les priorités dans le traitement des déclarations comportant des éléments à vérifier; une mesure du risque et une mesure de rentabilité y sont associées. Il a également mis au point une stratégie et un système logique pour gérer les risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers.

5.3.53 En 2000-2001, les activités de cotisation subissaient continuellement des modifications quant à leur étendue, à leur portée et à leur nature, ce qui perturbait grandement la gestion des risques. Nous avions alors recommandé à Revenu Québec de s'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés.

5.3.54 Par la suite, Revenu Québec a modifié certaines de ses façons de faire. Ainsi, la proportion de déclarations examinées lors de la cotisation originale de 2004 est comparable d'une région à l'autre.

5.3.55 Par ailleurs, le nombre de déclarations présentant des risques selon les critères mis en place par Revenu Québec a augmenté depuis 1999. Pourtant, en raison du nombre de déclarations sélectionnées pour examen au moment de la cotisation originale et des ressources disponibles, il doit fréquemment, au cours du traitement, prendre la décision de reporter l'étude de certaines déclarations à l'étape de recotisation. En effet, pour l'année 2004, 19 p. cent des déclarations qu'il a jugées risquées (33 p. cent en 2000-2001) ont été examinées au moment des travaux de cotisation originale.

Revenu Québec n'applique qu'en partie sa stratégie de contrôle fiscal.

5.3.56 De plus, nos récents travaux font ressortir que Revenu Québec n'applique que partiellement sa stratégie de contrôle. Ainsi, après avoir examiné les déclarations très risquées, il donne la priorité au critère de rentabilité sans égard au niveau de risque attribué aux contribuables. Il n'a pas évalué l'impact de cette décision sur sa stratégie. Nous estimons donc que les progrès sont insatisfaisants.

5.3.57 En 2001, l'absence de vérification relative aux déclarations comportant des risques, la désactivation des paramètres de certains critères, la hausse de la tolérance aux risques et la réduction des instructions de travail occasionnaient des incohérences dans le traitement et de l'iniquité quant à la probabilité pour le contribuable d'être vérifié. Revenu Québec menait peu de travaux pour évaluer objectivement l'incidence de ses choix et de ses pratiques sur la gestion des risques. Nous lui avions donc recommandé d'évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.

5.3.58 Encore aujourd'hui, Revenu Québec n'évalue pas les effets de toutes ses décisions. Toutefois, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants puisqu'il applique les mêmes critères de rejet pour l'ensemble du processus de traitement des déclarations.

Activités de recotisation

5.3.59 Après la période de pointe de l'impôt des particuliers, Revenu Québec met en place des programmes de recotisation où des éléments particuliers des déclarations de revenus sont examinés. Nos travaux de 2000-2001 avaient démontré que, pour 1997, 60 p. cent des déclarations comportant des risques n'auraient probablement aucune vérification. Cette situation nous amenait à conclure que les activités de recotisation ne complétaient que partiellement la stratégie de contrôle fiscal de Revenu Québec. Nous lui avions donc recommandé de revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.

Recotisation : Revenu Québec a revu la portée de ses travaux.

5.3.60 Nous constatons que Revenu Québec a revu la portée de ses travaux de recotisation en apportant des précisions aux critères de sélection, principalement en matière de rentabilité. Un faible potentiel de récupération fiscale explique en partie le nombre important de déclarations, initialement jugées risquées, qui ne feront pas fait l'objet d'un examen lors des programmes de recotisation. Nous jugeons donc que les progrès accomplis sont satisfaisants.

Assurance qualité

5.3.61 Pour évaluer la qualité des activités de cotisation, Revenu Québec se doit d'énoncer clairement ses objectifs en la matière. Or, à l'époque, il ne s'était pas fixé de cible quant au pourcentage de déclarations dont la révision viendrait confirmer l'exactitude des corrections initiales. Nous lui avions donc recommandé de revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.

5.3.62 D'autre part, Revenu Québec présentait le bilan de ses activités de cotisation seulement une fois par année, dans un rapport qui n'était disponible que plusieurs mois après la fin de la période de pointe. Aucune information n'était produite en

ce qui a trait à l'évolution de la qualité de la cotisation dans le temps. Pourtant, il aurait été pertinent de connaître le taux d'erreur selon les périodes qui rythment le travail et pour l'ensemble des déclarations examinées. L'ampleur et la visibilité des activités de cotisation justifiaient un engagement précis de la part de l'entité sur la qualité de la cotisation et l'établissement d'un indicateur pour la mesurer. Par conséquent, nous l'avions invitée à se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et à en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue.

5.3.63 Nous considérons que notre recommandation n'a pas été appliquée puisque Revenu Québec ne s'est toujours pas fixé d'objectif de qualité et n'a pas revu l'étendue de ses travaux d'assurance qualité.

5.3.64 Commentaires de Revenu Québec

« **Commentaires généraux.** Revenu Québec est heureux de constater que le Vérificateur général reconnaît que 96 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets. Par ailleurs, Revenu Québec poursuivra ses efforts afin d'améliorer les points soulevés concernant les services publics et la gestion des risques. Il estime pertinent d'ajouter les précisions qui suivent à propos des constatations faites.

« **Services au public.** Revenu Québec accorde une attention particulière à la simplification de ses guides et formulaires. Ainsi, un plan d'action triennal est en préparation visant leur simplification. Ce plan prévoit des activités liées à l'impôt des particuliers, à l'impôt des sociétés ainsi qu'au secteur des taxes. Pour chacun de ces domaines, des cibles précises ont été identifiées.

« Revenu Québec est très préoccupé par la qualité des renseignements fournis aux contribuables. Dans ce cadre, l'agence est à revoir son plan d'action qui devrait se traduire par une amélioration.

« Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général relativement au délai de réponse jugé trop long suite à certains types de demandes de contribuables. Par ailleurs, ce délai peut être normal dans certaines circonstances, puisque plusieurs de ces dossiers exigent des échanges de renseignements avec les contribuables et Revenu Québec ne contrôle pas le délai de réponse de ces derniers. À cet effet, un système sera utilisé qui identifiera les cas où il y a un échange de renseignements avec le contribuable. Il lui sera donc possible de savoir si ces échanges constituent la raison du délai et de prendre action si nécessaire.

« **Gestion des risques.** Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général à l'effet qu'après avoir examiné les déclarations très risquées, il donne priorité aux dossiers les plus rentables. Des travaux seront amorcés au cours du prochain exercice sur la meilleure façon d'utiliser la notion de risque dans la sélection de ses dossiers, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales.

« De plus, Revenu Québec s'interrogera sur le risque supplémentaire que peut représenter un contribuable qui ne produit pas certaines annexes. Notons cependant que le risque que ce dernier représente peut être évalué par d'autres facteurs de risque.

« Enfin, concernant l'assurance qualité des activités de cotisation, Revenu Québec prend note du commentaire du Vérificateur général. Au cours de la prochaine année, il amorcera une réflexion à cet effet.

« Par ailleurs, Revenu Québec prendra en compte les recommandations du Vérificateur général dans un plan d'action qui fera l'objet d'un suivi par la Direction de la vérification interne et des enquêtes. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Chapitre

6

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
COMITÉ CENTRAIDE – SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC	6.2.1
Restriction relative à l'intégralité des revenus sous forme de souscriptions au comptant	6.2.2
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	6.3.1
Évaluations actuarielles	6.3.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

INTRODUCTION

6.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

6.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

6.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

6.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

6.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

6.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

6.1.7 Signalons enfin que l'annexe B du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2005 en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement.

COMITÉ CENTRAIDE – SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Alexandre Tardif

6.2.1 Le décret 585-2004 du 16 juin 2004 confiait le mandat au Comité Centraide – secteurs public et parapublic de coordonner les activités de la campagne annuelle de souscription. Cette campagne a été menée principalement auprès des employés et des retraités de la fonction publique du Québec et de certains organismes publics et parapublics, des députés de l'Assemblée nationale et des professionnels de la santé. Les sommes perçues ont ensuite été distribuées aux Centraide du Québec.

Restriction relative à l'intégralité des revenus sous forme de souscriptions au comptant

6.2.2 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Comité Centraide – secteurs public et parapublic pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004. Les travaux de vérification ont pris fin le 18 novembre 2005. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur les revenus de souscriptions au comptant.

6.2.3 Cette restriction découle du fait qu'il ne nous a pas été possible de vérifier l'intégralité des sommes perçues au comptant lors de la tenue d'activités de financement dans les divers organismes gouvernementaux. En effet, le Comité n'a pas l'assurance que toutes les sommes perçues de cette manière lui sont remises. Bien que de nombreux organismes de bienfaisance se trouvent dans cette situation, nous croyons que la mise en place de contrôles permettrait au Comité de réduire le risque que des sommes ne lui soient pas remises.

6.2.4 Nous avons recommandé au Comité de mettre en place des mesures pour s'assurer de l'intégralité des revenus de souscriptions au comptant.

6.2.5 Commentaires du Comité

« Le Comité reconnaît que les moyens mis en place pour s'assurer de l'intégralité des revenus de souscriptions au comptant doivent être améliorés. Des efforts dans ce sens seront déployés. »

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Vérification menée par

Patrick Dubuc
Directeur de vérification

Isabelle Barriault
Annie Boulianne
Alain Gravel
Andréanne Lachance
Karl Lachance
Daniel Martel
Anne Mathieu
Lucie Pageau
Amélie Paquet
Gaston Riverin
Louis Robitaille

6.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005. Les travaux de vérification ont pris fin le 7 avril 2006. Nos travaux ont permis d'exprimer 13 opinions sans réserve sur les états financiers des régimes de retraite. Toutefois, nous avons formulé trois commentaires sur la non-conformité aux dispositions législatives et réglementaires.

Évaluations actuarielles

6.3.2 La gestion des régimes de retraite doit reposer sur des données suffisamment à jour pour bien refléter leur évolution. Les diverses parties – gouvernement, comités de retraite, syndicats des employés – ont en effet besoin de cette information pour prendre des décisions qui peuvent avoir des conséquences majeures sur l'avenir de ces régimes et de leurs participants. Les données recueillies servent notamment à préparer les 13 états financiers des régimes de retraite administrés par la CARRA. Une pratique courante consiste à effectuer, au moins tous les trois ans, une évaluation actuarielle des obligations qui découlent de tels régimes.

6.3.3 Pour les exercices compris entre deux évaluations, les obligations sont déterminées par extrapolation. Afin d'établir si des ajustements doivent être apportés aux résultats obtenus de cette façon, l'administrateur des régimes doit passer en revue, à tout le moins à la fin de chaque exercice, les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, tels les hypothèses actuarielles et le rendement de l'actif.

6.3.4 Nous avons constaté que, pour quatre régimes inclus dans trois états financiers vérifiés, les évaluations actuarielles des obligations afférentes étaient basées sur des données datant de cinq ans. Il s'agit des états financiers suivants :

- Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges ;
- Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec ;
- Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales.

Dispositions législatives et réglementaires relatives à quatre régimes de retraite non respectées.

6.3.5 La CARRA a réévalué les obligations à l'égard de ces quatre régimes par extrapolation. Nous avons jugé que ses travaux étaient adéquats. Toutefois, les lois ou les règlements qui les régissent prévoient notamment la préparation d'évaluations actuarielles triennales. Puisque les évaluations utilisées par la CARRA datent de plus de trois ans, les dispositions législatives et réglementaires ayant trait à ces régimes n'ont pas été respectées.

6.3.6 Le tableau 1 indique la date de l'évaluation actuarielle la plus récente, celle de sa publication ainsi que le montant des obligations en cause. Enfin, il informe le lecteur quant à la conformité à la loi ou à la réglementation de chaque régime concernant la production d'évaluations actuarielles.

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DES LACUNES RELATIVES AUX ÉVALUATIONS ACTUARIELLES

États financiers et régimes concernés	Évaluation actuarielle la plus récente	Date de publication de l'évaluation actuarielle	Obligations au 31 décembre 2005 (en milliers de dollars)	Conformité à la loi ou à la réglementation
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	31 décembre 2000	Octobre 2002	30792	Non
Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonctio auprès du gouvernement du Québe	31 décembre 2000	Septembre 2002	90476	Non
Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales				
Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (RRJCQM)	31 décembre 2000	Décembre 2002	211628	Non
Régime de prestations supplémentaires du RRJCQM	31 décembre 2000	Décembre 2002	118598	Non

6.3.7 **Nous avons recommandé à la Commission de respecter la périodicité minimale prévue par les lois et règlements régissant les régimes de retraite pour la préparation des évaluations actuarielles.**

6.3.8 **Commentaires de la Commission**

« La CARRA s'est engagée en 2005 dans l'important projet de Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE) et ses ressources actuarielles sont largement impliquées dans ce projet afin d'en assurer le maximum de retombées pour l'organisation.

« Cette implication a requis des choix parmi les priorités et conduit au report des trois évaluations actuarielles mentionnées, vu que ce report n'affectait pas la fiabilité des états financiers des régimes concernés au 31 décembre 2005. Les trois évaluations actuarielles reportées seront produites en 2006 et deux d'entre elles étaient déjà en production en mai 2006. »

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DES LACUNES RELATIVES AUX ÉVALUATIONS ACTUARIELLES

États financiers et régimes concernés	Évaluation actuarielle la plus récente	Date de publication de l'évaluation actuarielle	Obligations au 31 décembre 2005 (en milliers de dollars)	Conformité à la loi ou à la réglementation
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	31 décembre 2000	Octobre 2002	30 792	Non
Régime de retraite des employés fédéraux intégrés dans une fonctio auprès du gouvernement du Québe	31 décembre 2000	Septembre 2002	90 476	Non
Régimes de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales				
Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (RRJCQM)	31 décembre 2000	Décembre 2002	211 628	Non
Régime de prestations supplémentaires du RRJCQM	31 décembre 2000	Décembre 2002	118 598	Non
Total des régimes en situation de non-conformité				**4**

6.3.8 Commentaires de la Commission

« La CARRA s'est engagée en 2005 dans l'important projet de Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE) et ses ressources actuarielles sont largement impliquées dans ce projet afin d'en assurer le maximum de retombées pour l'organisation.

« Cette implication a reçu des choix parmi les priorités et conduit au report des trois évaluations actuarielles mentionnées. Le fait que ce report n'affectait pas la validité des états financiers des régimes concernés au 31 décembre 2005 [les trois évaluations actuarielles reportées seront produites en 2006 et deux d'entre elles étaient déjà en production en mai 2006] ».

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Annexe A

Rapport spécial à l'Assemblée nationale portant sur l'attribution d'une subvention à la vie associative par le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	1.
CONFORMITÉ À LA *LOI SUR LES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE ET AUTRES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE*	3.
CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ À LA SUBVENTION	5.
RECOMMANDATION	9.
COMMENTAIRES DU MINISTÈRE	10.

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Vicky Poirier
Chargée de projet

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

1. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à des travaux de vérification auprès du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. Nous avons examiné si l'attribution d'une subvention de 98 250 dollars à une association dans le cadre du programme de subvention à la vie associative 2004-2005 a été faite en conformité avec la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*. Nous avons également analysé un des critères d'admissibilité à ce programme.

2. Les travaux de vérification, qui consistaient à effectuer des entrevues et des analyses documentaires, ont pris fin le 1er décembre 2005.

CONFORMITÉ À LA *LOI SUR LES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE ET AUTRES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE*

3. À notre avis, l'attribution par le ministère de la subvention de 98 250 dollars à un organisme pour que ce dernier mène des activités nationales de concertation, de consultation et de diffusion d'information est conforme à la loi concernée.

4. En effet, l'article 41.6 de cette loi permet au ministre d'accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme dans un but donné sans qu'il soit nécessaire que le bénéficiaire réponde à la définition de l'expression « association représentative » au sens de l'article 73.5 de la loi. Le second alinéa de l'article 41.6 se lit ainsi :

> Le ministre peut également accorder des subventions à toute personne ou à tout organisme en vue de permettre ou d'encourager le développement ou l'amélioration de la qualité des services de garde à l'enfance, la réponse à des besoins spécifiques de garde ou l'expérimentation ou l'innovation dans le domaine des services de garde à l'enfance.

CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ À LA SUBVENTION

5. Nos travaux ont toutefois fait ressortir que l'emploi de la notion de représentativité des services de garde dans l'un des critères d'admissibilité à la subvention pouvait prêter à confusion, compte tenu du fait qu'une définition de l'expression « association représentative » est donnée dans la loi, à des fins particulières.

6. D'une part, on énonce dans ce programme ce qui suit : « Pour être admissible, une association ou un regroupement de centres de la petite enfance ou de garderies doit démontrer au ministère [...] qu'il est représentatif des services de garde [...]. » Cependant, on ne précise pas, dans ce programme, la notion de représentativité permettant au ministère de juger qu'une association ou qu'un regroupement est admissible.

7. D'autre part, l'article 73.5 de la loi définit l'expression « association représentative », mais aux fins de la conclusion par le ministre d'ententes portant sur l'exercice de la garde en milieu familial. Or, le pouvoir d'attribution d'une subvention prévu à l'article 41.6 de la loi n'est pas lié à cette définition.

8. Le ministère aurait tout avantage à mieux définir la notion en cause. Le risque de confusion pourrait même empêcher un organisme admissible de présenter une demande de subvention.

RECOMMANDATION

9. **Nous avons recommandé au ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine de préciser la notion de représentativité des services de garde aux fins de l'admissibilité à une subvention à la vie associative.**

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE

10. « Les travaux du Vérificateur général lui ont permis de conclure à la conformité de la subvention attribuée par le ministère à un organisme. Ils soulignent également que le ministère aurait avantage à préciser un des critères d'admissibilité, qui fait référence à la notion de représentativité.

« Comme le Vérificateur général le recommande, nous allons réexaminer la formulation des critères d'admissibilité. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Annexe B

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6.5.1
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	6.5.3
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.5.15
RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES INCLUS DANS LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR	6.5.19
Périmètre comptable	6.5.20
Régimes de retraite : évaluations actuarielles	6.5.33
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	6.5.45
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	6.5.50
Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	6.5.55
Comptabilité d'exercice	6.5.60
Instruments financiers en devises	6.5.76
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	6.5.81
Engagements financiers	6.5.85
Redressement des résultats relatifs à des années antérieures	6.5.86
Avantages sociaux futurs	6.5.90
Présentation de certains postes sur une base brute	6.5.93
AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	6.5.99
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	6.5.115
Publication de l'information financière	6.5.126
Subventions de fonctionnement aux universités	6.5.136
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6.5.145
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, *puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est de la section portant sur le périmètre comptable, en plus des commentaires du ministère des Finances du Québec, nous consignons ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Le ministère du Revenu du Québec a également formulé des commentaires sur la comptabilité d'exercice.*

Sigles utilisés dans ce rapport

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PPPIFG	Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

AVANT-PROPOS

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
Patrick Dubuc
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Sarah Leclerc
Guy Magnan
Daniel Martel
Julie Nadeau
Lucie Pageau
Sonya Pageau

Près de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

6.5.1[1] Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Ce rapport présente mes remarques, qui sont destinées aux parlementaires, à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

6.5.2 Normalement, ces remarques auraient fait partie du chapitre 6 du tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005* déposé en décembre 2005. Cependant, la préparation et la vérification des états financiers consolidés n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse ce rapport. Je produis donc un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de toutes mes remarques sur ces derniers.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

6.5.3 Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2004-2005. Ceux-ci font état d'un déficit annuel de 664 millions de dollars, d'un passif de 138,3 milliards et d'une dette nette de 99 milliards au 31 mars 2005. Ces chiffres m'obligent à communiquer les trois observations suivantes aux parlementaires.

6.5.4 D'abord, le rapport du vérificateur accompagnant ces états financiers inclut encore cette année des restrictions et des commentaires importants, qui influent sensiblement sur la situation financière qu'on y présente. Mes restrictions et mes commentaires montrent en effet que le gouvernement sous-évalue son déficit d'au moins 1,4 milliard de dollars ainsi que son passif et sa dette nette d'au moins 3,4 milliards.

6.5.5 Une comptabilité plus rigoureuse ferait ressortir que le déficit annuel est d'au moins 2,1 milliards de dollars, que le passif au 31 mars 2005 totalise au minimum 141,7 milliards et que la dette nette à cette date se monte à 102,4 milliards ou plus. Ces chiffres ne tiennent pas compte de la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement ni de la non-application de l'ensemble des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada pour le secteur public.

6.5.6 La nécessité de revoir le calcul du déficit annuel, du passif et de la dette nette repose sur les faits suivants : de nouvelles évaluations actuarielles n'ont pas été produites concernant les quatre plus importants régimes de retraite ; la comptabilisation des provisions pour pertes sur les interventions financières d'Investissement Québec garanties par le gouvernement est inadéquate ; enfin, ce dernier enregistre en tant que revenus des paiements de transfert du gouvernement du Canada, alors que ce sont des dettes qu'il est légalement tenu de rembourser.

1. Les paragraphes 6.1.1 à 6.4.8 constituent le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*.

6.5.7 Ma seconde observation vise à mettre en garde les parlementaires contre l'illusion de l'équilibre budgétaire, tel que déterminé dans le cadre de la reddition de comptes relative à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le solde cumulé aux fins de cette loi sert actuellement d'indicateur au gouvernement à cet égard. Au 31 mars 2005, celui-ci déclare un excédent de 155 millions de dollars. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, cette somme a été établie dans le respect de la loi.

6.5.8 Toutefois, dans la réalité, les finances publiques du Québec ne sont pas en équilibre budgétaire. Pour que le solde calculé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de cet équilibre, il doit s'appuyer sur des états financiers dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse. Or, tel n'est pas le cas. Si des pratiques plus rigoureuses avaient été mises en œuvre dans la préparation des états financiers depuis l'entrée en vigueur de la loi, le solde serait déficitaire d'au moins 4,8 milliards de dollars, et cela, si l'on considère les effets quantifiables des restrictions et d'autres éléments touchant l'équilibre budgétaire.

6.5.9 Ma dernière observation consiste à inviter le gouvernement à faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'information financière qu'il transmet aux parlementaires et aux citoyens afin de leur fournir un portrait aussi juste que possible des finances publiques.

6.5.10 Les états financiers consolidés sont l'instrument de base de la reddition de comptes quant à la situation des finances de l'État québécois. Depuis quelques années, des décisions ou des choix à l'égard des méthodes comptables sont pourtant venus altérer l'état réel des finances publiques ou rendre ardue son interprétation.

6.5.11 Par exemple, le gouvernement a maintenu son choix d'utiliser la comptabilité de caisse pour constater les paiements de transfert du gouvernement du Canada. Le Québec est la dernière province à appliquer intégralement cette convention comptable. Ce choix explique qu'il manque 3,1 milliards de dollars au passif et à la dette nette et, par conséquent, que les revenus cumulés aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sont surévalués d'autant. La décision du gouvernement d'utiliser des provisions différentes de celles établies par Investissement Québec pour enregistrer ses provisions pour pertes sur les interventions financières garanties (PPPIFG) est un autre choix que je déplore.

6.5.12 Une troisième difficulté vient du fait que certaines dépenses sont prises en compte pour déterminer les déficits cumulés, sans que soient modifiés en conséquence les résultats financiers annuels. Il y aussi lieu de considérer le traitement comptable non uniforme lors de l'entrée de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) dans le périmètre comptable du gouvernement et lors de sa sortie. Cette pratique a artificiellement généré des gains substantiels au profit de l'État.

6.5.13 Il convient de relever encore quelques exemples : le retard à déposer de nouvelles évaluations actuarielles pour les quatre principaux régimes de retraite ; la gestion des délais ayant trait aux remboursements d'impôt aux contribuables afin d'influencer le déficit ou le surplus de l'année ; la modification de règles budgétaires relatives au financement des universités, ce qui a eu pour effet de reporter l'inscription d'une dépense concernant les années financières antérieures.

6.5.14 Une approche plus rigoureuse permettrait aux parlementaires de mieux comprendre l'état réel des finances publiques de façon à prendre des décisions éclairées. Elle suppose non seulement l'adoption complète des PCGR du Canada destinés aux gouvernements, mais aussi un changement de culture dans l'objectif d'une reddition de comptes la plus rigoureuse qui soit.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.5.15 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Ces états financiers sont inclus dans le volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor. Ils sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances et celui-ci les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

6.5.16 La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

6.5.17 Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et des résultats, en fonction des conventions comptables du gouvernement.

6.5.18 Le présent document explique d'abord les éléments ayant fait l'objet d'une restriction ou d'un commentaire dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Il contient également d'autres éléments jugés suffisamment importants pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. Enfin, il fait le point sur l'état des recommandations qui ont été formulées l'an passé à la suite de la vérification des états financiers.

RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES INCLUS DANS LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

6.5.19 L'opinion exprimée sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2005 comporte trois restrictions et deux commentaires. Le tableau 1 présente les incidences, lorsqu'elles ont pu être déterminées, de ces restrictions et de ces commentaires sur les montants figurant dans les états financiers. Des explications pertinentes suivent. Pour faciliter la compréhension, seuls les effets sur le déficit annuel, le passif et la dette nette sont indiqués.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES RESTRICTIONS ET DES COMMENTAIRES
(en millions de dollars)

	31 mars 2005			31 mars 2004		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Montants présentés dans les états financiers	664	138 300	99 042	358	132 987	97 025
Restrictions						
Périmètre comptable	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Régimes de retraite	175	175	175	s.o.	s.o.	s.o.
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	144	177	177	294	33	33
Montants redressés pour tenir compte des restrictions*	**983**	**138 652**	**99 394**	**652**	**133 020**	**97 058**
Commentaires						
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	1 091	3 070	3 070	670	1 979	1 979
Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montants redressés pour tenir compte des restrictions et des commentaires*	**2 074**	**141 722**	**102 464**	**1 322**	**134 999**	**99 037**

* Les répercussions concernant une restriction et un commentaire n'ont pu être quantifiées.

Périmètre comptable

6.5.20 La convention comptable du gouvernement publiée à la note 1 de ses états financiers stipule que le périmètre comptable de celui-ci englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte

de la gestion de leurs opérations et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle. Malgré la teneur de cette convention, les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

6.5.21 Les entités de ces deux réseaux sont sous le contrôle du gouvernement. De plus, elles rendent compte de leur gestion soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale. Par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable.

6.5.22 Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions accordées aux entités des réseaux. Ils présentent aussi en note ses engagements quant au financement de leurs dépenses en capital. Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux. Pour l'heure, l'information divulguée doit être interprétée avec prudence, puisqu'elle n'offre toujours pas une image complète de la situation financière des réseaux. Ainsi, l'annexe ne livre aucun renseignement sur les fonds d'immobilisations ou de dotation. De plus, elle est établie selon des conventions comptables parfois différentes de celles du gouvernement.

6.5.23 En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,2 milliard de dollars au 31 mars 2005, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit pour l'année financière 2004-2005 de ce réseau atteint 208 millions, comparativement à 349 millions l'an dernier, représentant une diminution de 141 millions. Le gouvernement ne tient pas compte de ces déficits dans ses résultats annuels. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une quatrième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005.

6.5.24 Il faut voir aussi que les conventions et les pratiques comptables en vigueur dans les entités des réseaux sont, selon le cas, établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux ou par celui de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Certaines d'entre elles diffèrent des PCGR du Canada. D'ailleurs, comme le mentionnent généralement les vérificateurs de ces entités, les états financiers sont destinés uniquement à être utilisés par les administrateurs de l'établissement ainsi que par le ministère concerné.

6.5.25 Le gouvernement devrait s'assurer que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux sont conformes aux PCGR, en modifiant celles qui ne le sont pas. À titre d'exemple, il comptabilise ses immeubles sur

la base du coût d'acquisition et inscrit un amortissement annuel en fonction de la durée de vie utile. Cependant, dans le réseau de la santé et des services sociaux, aucun amortissement n'apparaît dans les résultats de l'exercice.

6.5.26 Au cours de la dernière année, le gouvernement a entrepris des démarches afin de redresser l'ensemble des résultats des entités des réseaux en fonction des conventions comptables du gouvernement. Cette initiative, qui représentera à terme un travail colossal, constitue un pas supplémentaire en vue d'améliorer la qualité de l'information divulguée dans les Comptes publics. Néanmoins, le recours systématique aux PCGR du Canada pour produire l'information financière ayant trait à ces établissements faciliterait sans contredit son inclusion dans les états financiers consolidés du gouvernement en plus de fournir à l'ensemble de la population un portrait juste de la santé financière de chacune des entités en cause.

6.5.27 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.

6.5.28 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de la Santé et des Services sociaux de veiller à ce que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux soient conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

6.5.29 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« La question de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est fort complexe. Ainsi, pour décider si les résultats des réseaux devraient être intégrés à ceux du gouvernement, plusieurs critères doivent être respectés et certains de ces critères sont cruciaux. C'est le cas par exemple de la latitude que possèdent les établissements des réseaux dans la gestion de leurs opérations. Le gouvernement nomme-t-il lui-même les membres du conseil d'administration des établissements ? Le gouvernement nomme-t-il les directeurs généraux ? Voilà le genre de questions qui sont au cœur de la décision d'intégrer ou pas les réseaux au périmètre comptable du gouvernement. Il est évident que, dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux au Québec, la réponse à ces questions est, règle générale, négative puisque le gouvernement ne nomme ni les membres des conseils d'administration, qui sont élus selon diverses modalités, ni les directeurs généraux, qui sont nommés par les conseils d'administration ou les conseils scolaires. En outre, dans le réseau de l'éducation primaire et secondaire, les membres des conseils scolaires sont élus par la population. C'est pourquoi le ministère des Finances maintient sa décision à l'effet que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne doivent pas être intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

« Le gouvernement est cependant d'accord avec le Vérificateur général relativement au fait que les états financiers du gouvernement doivent donner l'information la plus complète possible. À cet effet, il présente à l'annexe 19 des états financiers consolidés

l'information concernant la situation financière des réseaux, ce qui augmente la qualité de l'information présentée à la population. Cette annexe présente les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Elle complète l'information financière déjà présentée dans les états financiers consolidés, comme mentionné au paragraphe 6.5.22 par le Vérificateur général.»

6.5.30 Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Il est étonnant que le ministère des Finances du Québec laisse sous-entendre dans ses commentaires que le gouvernement ne contrôle pas les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. De notre côté, à la suite de l'analyse exhaustive des différents critères qui permettent d'évaluer si le gouvernement contrôle les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, nous avons conclu que ces entités sont sous son contrôle et doivent donc être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Une copie de cette analyse a été transmise au ministère des Finances.

Par ailleurs, on pouvait lire ceci dans le *Discours sur le budget* du 12 juin 2003 :

> [...] actuellement, les résultats financiers des réseaux de la santé et de l'éducation ne sont pas inclus dans ceux du gouvernement même si les déficits accumulés par certains établissements pourraient éventuellement affecter la dette du gouvernement.
>
> Nous prendrons nos responsabilités afin de corriger cette anomalie tel que le demande le Vérificateur général depuis plusieurs années. [...]

Nous trouvons regrettable que le gouvernement ne donne pas suite à l'engagement qu'il avait pris à cette époque. De plus, il maintient sa décision de ne pas intégrer les entités des réseaux dans son périmètre comptable, sans nous avoir fourni d'analyse supportant sa position.

6.5.31 Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

«Le ministère poursuit ses travaux en collaboration avec le ministère des Finances. À la suite des décisions qui seront prises dans le cadre des différents travaux, le ministère mettra en place les mécanismes propres à fournir l'information financière appropriée.»

6.5.32 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

«Le ministère est conscient des écarts existants entre les PCGR et les conventions comptables appliquées dans son réseau. Il est cependant d'avis que ces écarts ne faussent pas les données financières à un tel point que cela pourrait influencer les décisions ministérielles prises à partir de ces données.

«Il poursuit toutefois les travaux avec le ministère des Finances afin d'améliorer la qualité de l'information présentée aux Comptes publics de façon à permettre à leurs utilisateurs d'avoir une image la plus complète et fidèle possible de la situation financière de son réseau.

«Il convient que l'harmonisation des conventions comptables appliquées dans le réseau avec les PCGR est un des moyens qui pourrait faciliter l'atteinte de l'objectif visé.»

Régimes de retraite : évaluations actuarielles

6.5.33 Les obligations actuarielles se rapportant aux prestations constituées pour les régimes de retraite sont présentées dans la note 5 des états financiers. Totalisant 58,3 milliards de dollars, elles devraient représenter la meilleure estimation du montant à la charge du gouvernement, en date des états financiers, relativement aux crédits accumulés à titre de prestations de retraite et qui découlent du service effectué par les employés. Cette estimation est établie par des actuaires en utilisant les hypothèses économiques et démographiques les plus probables retenues par le gouvernement. Elle repose sur des évaluations actuarielles triennales.

6.5.34 Des révisions sont effectuées annuellement pour tenir compte des changements importants qui se sont produits entre ces évaluations. Selon la convention comptable du gouvernement, les gains et pertes constatés lors d'une révision annuelle, ou à la suite de nouvelles évaluations actuarielles, sont amortis sur une période de 14 ans. Les pertes nettes qui ne sont pas encore amorties s'élèvent à plus de 3,7 milliards de dollars. Elles figurent sous la rubrique « redressements » en réduction des obligations actuarielles présentées dans la note 5 des états financiers, de sorte que le passif au titre des régimes de retraite, avant déduction du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), se chiffre à 54,6 milliards de dollars au 31 mars 2005.

6.5.35 Les obligations relatives au service régulier du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) de même que celles concernant le Régime de retraite des enseignants (RRE) et le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF) totalisent 48,2 milliards de dollars au 31 décembre 2004. Elles représentent 83 p. cent des obligations totales à la charge du gouvernement.

6.5.36 Ces obligations sont sous-évaluées d'au moins un milliard de dollars, étant donné le retard dans la production de nouvelles évaluations actuarielles. Les pertes non encore amorties à cet égard, présentées sous la rubrique « redressements », sont, quant à elles, sous-évaluées d'au moins 825 millions. Ainsi, le déficit annuel, le passif et la dette nette sont à tout le moins sous-évalués de 175 millions de dollars.

6.5.37 En effet, la pratique comptable du gouvernement pour établir les obligations relatives aux régimes de retraite, qui consiste à effectuer des évaluations actuarielles tous les trois ans, n'a pas été respectée pour les quatre plus importants régimes de retraite, que nous venons de mentionner. L'estimation des obligations actuarielles concernant ces régimes repose sur les évaluations actuarielles au 31 décembre 1999, qui ont été complétées en 2001. Même si les hypothèses économiques et démographiques n'ont pas été modifiées depuis ce temps, en 2004-2005, les obligations ont toutefois été augmentées de 1,3 milliard de dollars pour tenir compte des données réelles de population au 31 décembre 2002.

6.5.38 Les évaluations au 31 décembre 1999 ont ainsi été utilisées pour une cinquième fois afin de préparer les états financiers annuels. Si le gouvernement avait procédé conformément à la périodicité habituelle, qui est de trois ans, il aurait disposé de nouvelles évaluations au 31 décembre 2002 de façon à en tenir compte dans ses états financiers pour 2003-2004 et dans ceux pour 2004-2005.

6.5.39 En décembre 2004, le gouvernement transmettait à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) les nouvelles hypothèses qu'il considérait à ce moment comme les plus probables relativement à la préparation de ses états financiers. Or, en juin 2005, il informait cette dernière qu'il procédera à la révision exhaustive des hypothèses sous-jacentes aux évaluations actuarielles, retardant ainsi leur production pour une deuxième année consécutive. À notre avis, les hypothèses de 1999 qui servent toujours à déterminer les obligations actuarielles des quatre régimes susmentionnés ne sont plus les plus probables. D'ailleurs, la CARRA a respecté le cycle de trois ans relatif à la préparation des évaluations actuarielles requises pour dresser les états financiers de ces quatre régimes et a modifié les hypothèses démographiques et économiques lors de ses dernières évaluations.

6.5.40 Parce que le gouvernement maintient indûment l'utilisation des hypothèses retenues lors de la production des évaluations actuarielles au 31 décembre 1999, nous estimons que ses états financiers consolidés présentent une mesure inadéquate des obligations à la charge du gouvernement, du passif au titre des régimes de retraite ainsi que de la charge de retraite.

6.5.41 À cet égard, dans le cadre de notre vérification, conformément aux normes professionnelles, nous avons eu recours aux services d'une firme d'actuaires-conseils indépendante afin de vérifier les montants des obligations inscrites dans les états financiers. Elle conclut que les estimations présentées dans les états financiers « sont des mesures inadéquates des obligations actuarielles à la charge du gouvernement », compte tenu des hypothèses actuarielles du 31 décembre 1999.

6.5.42 En outre, l'expérience passée montre que, lors d'une nouvelle évaluation actuarielle, les obligations du gouvernement varient dans les mêmes proportions que celles des régimes. De fait, à la suite de nouvelles évaluations, la CARRA a constaté dans les états financiers des régimes au 31 décembre 2004 des pertes découlant de modifications aux hypothèses actuarielles de 2,4 milliards de dollars relativement aux obligations à la charge du gouvernement. Ainsi, en l'absence de nouvelles évaluations actuarielles, notre estimation d'au moins 1 milliard nous apparaît minimale dans les circonstances.

6.5.43 Nous avons recommandé au gouvernement, en matière de régimes de retraite, d'estimer adéquatement ses obligations actuarielles au titre des prestations constituées ainsi que de comptabiliser en temps opportun le passif actuariel y afférent et les dépenses qui en découlent.

6.5.44 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le traitement comptable suivi par le gouvernement relativement aux obligations actuarielles au titre des prestations constituées, au passif et à la charge totale au titre des régimes de retraite a été effectué selon ses conventions comptables, lesquelles sont conformes aux règles comptables recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). La valeur des obligations actuarielles au titre des prestations constituées a été extrapolée, au 31 décembre 2004, en tenant compte de toute l'information disponible.

« Ainsi, afin de tenir compte des données de population au 31 décembre 2002, les obligations actuarielles ont été augmentées de 1,3 milliard de dollars. En ce qui concerne les hypothèses économiques et démographiques à utiliser pour les évaluations actuarielles, le ministère des Finances procède actuellement, conformément aux règles recommandées par l'ICCA, à une révision exhaustive. Lorsque les résultats seront connus, ils seront pris en compte pour comptabiliser les obligations actuarielles au titre des prestations constituées, le passif et la charge totale au titre des régimes de retraite qui en découlent. »

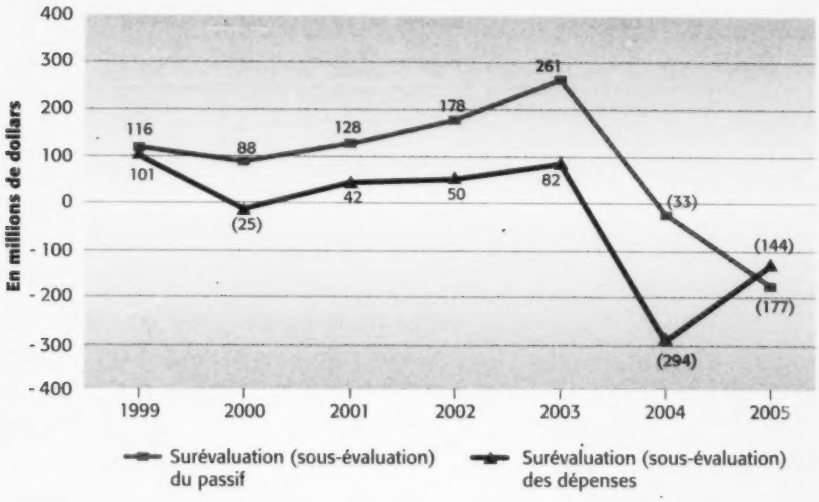
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

6.5.45 Lorsqu'une perte est probable, les obligations découlant des garanties d'emprunt sont comptabilisées dans les créditeurs et frais à payer et celles relatives aux autres interventions financières garanties sont déduites des placements à long terme. La variation annuelle de ces provisions est portée aux dépenses.

6.5.46 Les PPPIFG comptabilisées par le gouvernement ne sont pas adéquates. Ce dernier applique des taux de provision par catégories de garanties au lieu de les analyser à la pièce et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. De plus, le gouvernement établit à tort ses provisions sur la base des interventions autorisées, contrairement à Investissement Québec qui se fonde sur les interventions réalisées. Nous considérons que la méthode retenue par cette société est rigoureuse; en effet, elle donne lieu à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Ainsi, nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a eu comme conséquence de surévaluer les placements à long terme de 133 millions de dollars et de sous-évaluer les créditeurs et frais à payer de 44 millions au 31 mars 2005, sous-évaluant du même coup le déficit de l'année financière de 144 millions. Une restriction à ce sujet est formulée pour la septième année consécutive. Le graphique 1 illustre l'évolution des écarts relatifs au passif, c'est-à-dire les écarts entre les PPPIFG établies par le gouvernement et celles déterminées par Investissement Québec. Il présente aussi les écarts quant aux dépenses annuelles découlant des différences entre les deux méthodes.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES ÉCARTS RELATIFS AUX PROVISIONS POUR PERTES SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES ET AUX DÉPENSES AFFÉRENTES (au 31 mars)



6.5.47 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.

6.5.48 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« La méthode utilisée par le gouvernement dans ses états financiers pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties, permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, les coûts inhérents à l'aide financière accordée. Cette méthode respecte le principe d'imputabilité. Elle permet d'éviter qu'un gouvernement contracte de nombreuses garanties et laisse au gouvernement suivant l'obligation d'absorber les pertes découlant de décisions antérieures. Pour tout prêt ou garantie de prêt, une provision est prise en fonction du risque.

« La méthode "dossier par dossier" utilisée par Investissement Québec correspond à ce qui se fait dans le secteur bancaire.

« Le gouvernement est d'avis que sa méthode est appropriée. Il prend acte de la préoccupation du Vérificateur général et compte réexaminer la méthode utilisée pour y apporter des changements si nécessaires, en 2006. »

6.5.49 Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Comme l'illustrent les données présentées au tableau [2] ci-dessous, nous avons constaté depuis trois ans une réduction importante du pourcentage moyen des provisions du gouvernement au 31 mars. Ce pourcentage est passé de 15 à 8 p. cent durant cette période ; en revanche, Investissement Québec a maintenu un taux d'environ 20 p. cent à cet égard.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DES PROVISIONS POUR PERTES SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES
(en millions de dollars)

	31 mars 2005			31 mars 2004			31 mars 2003		
	Interventions financières garanties	Provisions	Pourcentage moyen	Interventions financières garanties	Provisions	Pourcentage moyen	Interventions financières garanties	Provisions	Pourcentage moyen
	M$	M$		M$	M$		M$	M$	
Gouvernement du Québec (interventions autorisées)	4 729	382	8	4 379	529	12	4 107	606	15
Investissement Québec (interventions réalisées)	2 981	559	19	2 727	562	21	1 863	345	19
Écart	**1 748**	**(177)**	**–**	**1 652**	**(33)**	**–**	**2 244**	**261**	**–**

Nous sommes d'avis que le gouvernement ne fait pas preuve d'une prudence suffisante dans son évaluation des PPPIFG. Par ailleurs, nous rappelons que les pratiques en vigueur pour les gouvernements ne permettent pas de constater une perte sur une intervention financière qui n'est pas réalisée. La décision d'autoriser une aide financière constitue une étape préalable à la conclusion, par le bénéficiaire, d'une transaction financière garantie par le gouvernement. Elle n'est pas suffisante pour inscrire une transaction.

Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

6.5.50 La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert du gouvernement du Canada est basée sur la méthode de la comptabilité de caisse. Cette méthode « consiste à constater les opérations et les faits économiques au moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement[2] ». Les transferts du gouvernement du Canada incluent notamment la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et le transfert fiscal se rapportant au programme d'allocation aux jeunes.

6.5.51 L'application de cette convention comptable pour les divers types de paiements de transfert mentionnés ci-dessus occasionne la comptabilisation inadéquate de ces éléments. En effet, ces dernières années, le gouvernement a inscrit dans ses revenus des montants importants qu'il a encaissés, mais qu'il est tenu de remettre au gouvernement fédéral dans l'avenir. Ces montants sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. Les effets de la comptabilisation inadéquate de ces paiements de transfert sont quantifiés dans le tableau 3.

2. Louis MÉNARD et autres, *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière*, 2e éd., Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2004, p.190.

TABLEAU 3

EFFETS DE LA COMPTABILISATION INADÉQUATE DE REVENUS DE TRANSFERT DEVANT ÊTRE REMBOURSÉS AU GOUVERNEMENT DU CANADA
(en millions de dollars)

	Surévaluation (sous-évaluation)					
	31 mars 2005			31 mars 2004		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Révision méthodologique	131	(394)	(394)	131	(525)	(525)
Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux	(1 216)	(2 377)	(2 377)	(508)	(1 161)	(1 161)
Allocation aux jeunes	(6)	(299)	(299)	(293)	(293)	(293)
Total	**(1 091)**	**(3 070)**	**(3 070)**	**(670)**	**(1 979)**	**(1 979)**

6.5.52 Somme toute, le gouvernement aurait dû, dans l'état consolidé de la situation financière et dans celui des résultats de fonctionnement, tenir compte du fait que des sommes perçues en trop de 3,1 milliards de dollars pour les revenus de transfert du gouvernement du Canada devront être remboursées. Par sa façon de faire, il a sous-évalué le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2005 de 1,1 milliard ainsi que le passif et la dette nette de 3,1 milliards à la même date. Dans l'annexe 16 de ses états financiers portant sur les engagements, le gouvernement reconnaît devoir rembourser ces sommes importantes à son homologue fédéral et fournit l'information qui permet au lecteur d'en comprendre les causes. Toutefois, une telle divulgation ne peut remplacer la comptabilisation adéquate de cette dette dans ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005.

6.5.53 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.

6.5.54 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le gouvernement prend acte de la recommandation du Vérificateur général et ce sujet est à l'étude. »

Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

6.5.55 Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

6.5.56 Fruit des travaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR du Canada propres à ce secteur, lesquels représentent la meilleure base pour préparer les états financiers des gouvernements. Sept gouvernements provinciaux[3] indiquent d'ailleurs qu'ils dressent leurs états financiers conformément aux PCGR du Canada qui leur sont applicables.

6.5.57 L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est crédible et objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins.

6.5.58 Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP. Il lui faudra aussi s'assurer que, par la suite, ses conventions comptables seront systématiquement revues en fonction des recommandations futures de ce conseil.

6.5.59 Dans les paragraphes suivants, nous soulignons les principales pratiques du gouvernement qui diffèrent de celles recommandées par le CCSP.

Comptabilité d'exercice

6.5.60 Pour la septième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. L'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) définit ainsi cette méthode de comptabilisation : « La comptabilité d'exercice consiste à constater l'effet des opérations et des faits dans l'exercice au cours duquel les opérations ont été réalisées et les faits se sont produits, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces ou d'une autre contrepartie équivalente[4]. » Au gouvernement du Québec, la comptabilité d'exercice n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation ainsi que des revenus de transfert du gouvernement du Canada.

6.5.61 La méthode de la comptabilité d'exercice ferme la porte à des artifices comptables inacceptables, susceptibles d'aider le gouvernement à atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'est fixés. À ce chapitre, nous avons déjà signalé qu'il a omis d'inscrire à son passif des revenus de transfert remboursables, qui se montent à 3,1 milliards de dollars. À cela s'ajoute la pratique du gouvernement qui, comme

3. Ces gouvernements sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard.

4. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de l'ICCA – Comptabilité*, paragraphe 1000.46.

nous l'expliquons ci-après, gère les délais ayant trait aux remboursements d'impôt aux contribuables de façon à reporter le paiement des sommes dues après le 31 mars, et ce, afin d'influencer le surplus ou le déficit apparaissant dans les états financiers.

Impôts sur le revenu et les biens et taxes à la consommation

6.5.62 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les sommes sont reçues ou remboursées, selon le cas. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés aux revenus de ce type. Ainsi, les revenus fiscaux peuvent fluctuer sensiblement d'une année financière à l'autre en raison du rythme de traitement des déclarations et des autres documents y afférents.

6.5.63 Le rythme des remboursements des trop-perçus d'impôt sur le revenu des particuliers effectués avant le 1er avril peut modifier de façon notable l'ampleur des revenus fiscaux comptabilisés au regard de l'année financière terminée avant cette date. Aussi, le ministère des Finances du Québec fixe au ministère du Revenu du Québec un objectif annuel maximum quant au total des sommes à rembourser avant le 1er avril. Lorsque cet objectif est atteint, le ministère du Revenu retarde l'émission des remboursements aux particuliers et des avis de cotisation qui s'y rapportent de manière à reporter leur enregistrement à l'année financière suivante.

6.5.64 Ces trois dernières années, le ministère du Revenu a décalé en moyenne de 5 jours près de 1 million de remboursements de cette nature, le tout totalisant 851 millions de dollars, comme l'illustre le tableau 4.

TABLEAU 4

RETARDS DANS LES REMBOURSEMENTS D'IMPÔT AUX PARTICULIERS

Année financière	Objectif de remboursements maximum	Remboursements effectués	Chèques et dépôts directs retardés en moyenne de 5 jours	
	du 1er janvier au 31 mars (en millions de dollars)		Nombre	Montant (en millions de dollars)
2004-2005 (TP1-2004)	450	449,3	360 230	321,8
2003-2004 (TP1-2003)	375	368,1	470 714	412,5
2002-2003 (TP1-2002)	n.d.	488,7	133 748	116,2
Total			**964 692**	**850,5**

TP1 : Déclaration de revenus des particuliers

6.5.65 À la suite de nos travaux, nous avons pu établir que cette approche est appliquée par le gouvernement depuis trois ans en vue de concrétiser ses objectifs budgétaires. On nous a informés que cette pratique avait cours depuis encore plus longtemps. Nous avons par ailleurs constaté qu'un objectif de remboursements de 630 millions de dollars avait été fixé pour les années financières 2000-2001 et 2001-2002.

6.5.66 En 2004-2005, l'objectif fixé par le ministère des Finances pour les remboursements à effectuer avant le 1er avril 2005 était de 450 millions de dollars. Pour ne pas dépasser cet objectif, le ministère du Revenu a retardé 360 000 remboursements d'impôt aux particuliers, représentant 322 millions de dollars. Cette dernière somme a donc été constatée en 2005-2006. Pour ce qui est de 2003-2004, l'objectif s'élevait à 375 millions, de sorte que 471 000 remboursements ont été retenus, pour un total de 413 millions de dollars. Si le gouvernement avait effectué les paiements de ces deux années avant le 1er avril, les revenus de l'année financière terminée le 31 mars 2005 auraient été augmentés de 91 millions de dollars; les passifs et la dette nette au 31 mars 2005 auraient également été plus élevés de 322 millions.

6.5.67 Nous invitons les ministères des Finances et du Revenu à cesser cette pratique de gestion des remboursements aux particuliers qui vise à influencer le chiffre du déficit ou du surplus.

6.5.68 Par ailleurs, à supposer que la comptabilité d'exercice soit employée au lieu de la méthode utilisée actuellement, le rythme des remboursements qui nous intéresse ici n'aurait plus aucune incidence sur les résultats financiers.

6.5.69 L'examen des pratiques à l'échelle canadienne démontre qu'il est possible, au prix d'un effort raisonnable, de procéder à une meilleure estimation de ces revenus fiscaux en appliquant la comptabilité d'exercice. À preuve, le gouvernement du Canada et sept provinces ont déjà recours à cette méthode pour constater pareils revenus.

6.5.70 Puisque le gouvernement québécois n'a pas adopté la comptabilité d'exercice pour enregistrer ses revenus fiscaux, nous n'avons pu quantifier les effets d'une telle approche sur les résultats de l'année financière.

Transferts du gouvernement du Canada

6.5.71 Nous avons mentionné précédemment que l'application de la convention comptable du gouvernement relativement à la constatation des revenus de transfert du gouvernement du Canada, basée sur la méthode de la comptabilité de caisse, amenait une comptabilisation inadéquate de ces revenus.

6.5.72 La méthode recommandée par le CCSP pour enregistrer ces revenus est la comptabilité d'exercice. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui utilise encore intégralement la comptabilité de caisse à ce propos.

6.5.73 Le recours à la méthode de la comptabilité d'exercice aurait conduit le gouvernement à inscrire dans ses états financiers le passif de 3,1 milliards de dollars correspondant aux paiements de transfert dus au 31 mars 2005. En outre, ses revenus pour l'année financière terminée à cette date auraient dû être réduits de 1,1 milliard (voir le tableau 3).

6.5.74 Il y aurait eu d'autres effets liés à l'application de l'approche préconisée par le CCSP: en 2004-2005, le passif se serait encore accru de 91 millions de dollars et les revenus auraient augmenté de 124 millions (2003-2004: augmentation du passif de 215 millions de dollars et réduction des revenus de 129 millions). Ces écarts s'expliquent par la prise en considération des meilleures estimations disponibles avant la fermeture des comptes à l'égard des paiements de transfert. Ainsi, les estimations faites par le gouvernement du Canada en octobre 2005 auraient donné l'information requise pour porter aux livres les revenus de 2004-2005 selon la comptabilité d'exercice.

6.5.75 En résumé, si le gouvernement avait appliqué cette dernière méthode plutôt que la comptabilité de caisse afin de constater les revenus de transfert relatifs à l'année financière terminée le 31 mars 2005, les passifs auraient augmenté de 3,2 milliards de dollars et les revenus auraient diminué de 967 millions. En ce qui concerne l'année financière précédente, les passifs auraient été plus élevés de 2,2 milliards tandis que les revenus auraient été inférieurs de 799 millions.

Instruments financiers en devises

6.5.76 Au 31 mars 2005, les emprunts du gouvernement libellés en devises se chiffraient à 32,3 milliards de dollars. Ces emprunts ont été effectués en six devises différentes, les principales étant le dollar américain, l'euro, le yen et le franc suisse.

6.5.77 Pour gérer les risques de fluctuations appréciables des devises, le gouvernement utilise divers instruments financiers, notamment des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme. Ces instruments financiers à court ou à long terme totalisent 20,7 milliards de dollars au 31 mars 2005.

6.5.78 Le CCSP a formulé des recommandations précisant les informations à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. Les recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer celui-ci.

6.5.79 Selon le CCSP, le gouvernement doit constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture[5] et qu'il en respecte les conditions.

5. Méthode qui permet de constater au même moment les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture et ceux qui concernent l'élément couvert.

Or, le gouvernement amortit les gains et les pertes se rapportant aux contrats de change à court terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts (dans la monnaie concernée) sans appliquer la comptabilité de couverture. Par conséquent, sa convention comptable n'est pas conforme aux recommandations du CCSP.

6.5.80 La façon de procéder du gouvernement a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses au regard du service de la dette et le déficit annuel de 45 millions de dollars. Le passif et la dette nette ont, quant à eux, été sous-évalués de 977 millions au 31 mars 2005.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

6.5.81 Chaque année, le gouvernement dépose dans le FARR des sommes qui serviront ultérieurement à payer une partie des prestations relatives aux régimes de retraite. Ces sommes sont administrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

6.5.82 Le CCSP recommande que le FARR soit évalué en fonction d'une valeur liée au marché représentant soit la valeur de marché, soit une valeur de marché redressée qui est établie sur une période maximale de cinq ans. La valeur retenue doit être révisée chaque année, puisqu'elle est utilisée pour calculer les revenus de placement du fonds.

6.5.83 Contrairement à ce que prône le CCSP, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins du calcul des revenus de placement. Il le fait seulement lors des évaluations actuarielles triennales. Il calcule ses revenus de placement en se basant sur le solde du FARR à la fin de l'année financière précédente plutôt que sur la valeur liée au marché.

6.5.84 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2005, étant donné que le gouvernement n'a pas suivi les recommandations du CCSP pour évaluer le FARR et comptabiliser les revenus de placement qui en découlent, la dépense relative au service de la dette et le déficit annuel ont été sous-évalués de 58 millions de dollars alors que le passif au titre des régimes de retraite et la dette nette l'ont également été de 458 millions.

Engagements financiers

6.5.85 Plusieurs engagements totalisant 1,3 milliard de dollars ne sont pas mentionnés dans les notes qui accompagnent les états financiers. En ce qui a trait aux ministères, aux organismes et aux fonds spéciaux, la somme des engagements non présentés au 31 mars 2005 est de 1,1 milliard (975 millions au 31 mars 2004). Ces derniers comprennent notamment des engagements contractuels relativement à des contrats en cours et à des baux de location-exploitation. Pour ce qui est des entreprises du gouvernement, des engagements totalisant 191 millions de dollars au 31 mars 2005 n'ont pas été divulgués (207 millions au 31 mars 2004).

Redressement des résultats relatifs à des années antérieures

6.5.86 Lorsque, dans une année donnée, le gouvernement corrige des erreurs significatives concernant les années antérieures ou qu'il modifie, de façon rétroactive, ses conventions comptables, il devrait redresser les données des états financiers antérieurs, à moins qu'il ne soit impossible de le faire au prix d'un effort raisonnable. Or, le gouvernement inscrit généralement les redressements relatifs aux années antérieures directement dans l'état consolidé des déficits cumulés, sans redresser les données des années financières antérieures. Conséquemment, les erreurs commises une année, qui sont corrigées l'année subséquente, ne sont jamais prises en considération dans les résultats annuels de fonctionnement ni dans le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

6.5.87 Comme il est mentionné dans la note 2 de ses états financiers, le gouvernement a corrigé, cette année, deux erreurs totalisant 273 millions de dollars. De ce montant, 191 millions s'appliquent à l'année financière 2003-2004 et 82 millions concernent les deux années précédentes.

6.5.88 L'une des inexactitudes, qui se chiffre à 126 millions de dollars, découle d'une comptabilisation erronée des subventions de péréquation aux commissions scolaires. Cette erreur, commise et détectée l'an dernier, a d'ailleurs été soulevée dans notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004.

6.5.89 Or, au lieu de comptabiliser adéquatement le montant de ces erreurs dès qu'elles ont été constatées ou de redresser les résultats de l'année financière concernée, le gouvernement a uniquement modifié le solde d'ouverture du déficit cumulé de l'année financière 2004-2005 pour tenir compte de ces corrections. Ainsi, le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004, le passif et la provision pour créances douteuses à cette date sont respectivement sous-évalués de 191, de 126 et de 147 millions de dollars.

Avantages sociaux futurs

6.5.90 De nouvelles recommandations du CCSP concernant les avantages sociaux futurs ont commencé à s'appliquer pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. Le gouvernement comptabilise déjà dans ses états financiers à titre de passif certains avantages qui s'acquièrent ou s'accumulent, tels que les congés de maladie et les vacances. Cependant, les passifs relatifs aux congés de maladie et aux vacances, qui totalisent 1,2 milliard de dollars, ne sont pas établis à partir d'évaluations actuarielles. Les nouvelles normes prévoient que de telles évaluations doivent être préparées pour certains avantages dont les congés de maladie et les vacances.

6.5.91 Par ailleurs, le gouvernement ne comptabilise aucun passif à l'égard de certains avantages sociaux qui ne s'accumulent pas. Il devrait inscrire dans ses états financiers les montants dus en fin d'année pour tous ces avantages, dont les congés de maternité, de paternité ou d'adoption, les régimes d'assurance traitement et les régimes d'assurance vie. De plus, il devrait comptabiliser à titre de passif les montants perçus des employés relativement à des congés à traitement différé qu'il devra rembourser.

6.5.92 Comme le gouvernement n'a pas préparé une évaluation actuarielle pour ce qui est des congés de maladie ou des vacances et qu'il n'a pas effectué d'analyse concernant l'ensemble des autres avantages sociaux, nous n'avons pu quantifier les effets qu'aurait l'application des nouvelles recommandations du CCSP.

Présentation de certains postes sur une base brute

6.5.93 Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement du Québec présente les revenus nets dans ses états financiers.

6.5.94 La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 546 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 5 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 5

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Dépenses en déduction des revenus de droits et de permis	251
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	232
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	48
Revenus sur les placements temporaires	15
Total	**546**

6.5.95 Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter l'ensemble du cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment

- **pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;**
- **pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;**
- **pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;**
- **pour la présentation de l'ensemble de ses engagements;**
- **pour la comptabilisation et la présentation des redressements concernant les années antérieures;**
- **pour la comptabilisation de l'ensemble des avantages sociaux futurs;**
- **pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.**

6.5.96 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant, l'ICCA affirme qu'il est légitime pour les gouvernements d'adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Cependant, la *Loi sur le ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral et sans discernement des normes de l'ICCA.

« Les commentaires qui suivent s'adressent aux points spécifiques soulevés par le Vérificateur général :

« **Comptabilité d'exercice.** Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée puisque les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

6.5.91 Par ailleurs, le gouvernement ne comptabilise aucun passif à l'égard de certains avantages sociaux qui ne s'accumulent pas. Il devrait inscrire dans ses états financiers les montants dus en fin d'année pour tous ces avantages, dont les congés de maternité, de paternité ou d'adoption, les régimes d'assurance traitement et les régimes d'assurance vie. De plus, il devrait comptabiliser à titre de passif les montants perçus des employés relativement à des congés à traitement différé qu'il devra rembourser.

6.5.92 Comme le gouvernement n'a pas préparé une évaluation actuarielle pour ce qui est des congés de maladie ou des vacances et qu'il n'a pas effectué d'analyse concernant l'ensemble des autres avantages sociaux, nous n'avons pu quantifier les effets qu'aurait l'application des nouvelles recommandations du CCSP.

Présentation de certains postes sur une base brute

6.5.93 Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement du Québec présente les revenus nets dans ses états financiers.

6.5.94 La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 546 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 5 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 5

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Dépenses en déduction des revenus de droits et de permis	251
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	232
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	48
Revenus sur les placements temporaires	15
Total	**546**

6.5.95 Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter l'ensemble du cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment

- pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;
- pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;
- pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;
- pour la présentation de l'ensemble de ses engagements;
- pour la comptabilisation et la présentation des redressements concernant les années antérieures;
- pour la comptabilisation de l'ensemble des avantages sociaux futurs;
- pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.

6.5.96 **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant, l'ICCA affirme qu'il est légitime pour les gouvernements d'adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Cependant, la *Loi sur le ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral et sans discernement des normes de l'ICCA.

« Les commentaires qui suivent s'adressent aux points spécifiques soulevés par le Vérificateur général :

« **Comptabilité d'exercice.** Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée puisque les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

« Les fondements de la comptabilité d'exercice et les normes de comptabilité dans le domaine sont peu élaborés pour les revenus fiscaux.

« **Instruments financiers en devises.** Les conventions comptables du gouvernement sur les instruments financiers en devises respectent les recommandations du CCSP. Elles reflètent également l'approche de gestion de la dette utilisée au ministère des Finances et qui permet de réaliser des économies de service de la dette de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

« Le ministère a clairement démontré au Vérificateur général que les contrats de change à terme de courte durée constamment renouvelés, qui sont utilisés dans la gestion de la dette à long terme libellée en monnaies étrangères, sont strictement et mathématiquement équivalents aux instruments financiers de long terme ("swap") dont ils sont les substituts. Ils assurent une protection identique contre le risque de fluctuation des taux de change. Il est donc approprié, comme le fait le ministère des Finances, de comptabiliser ces instruments de court terme comme les instruments de long terme dont ils sont les substituts.

« L'application de la recommandation du Vérificateur général entraînerait une plus grande volatilité des résultats du gouvernement. Cela irait à l'encontre des objectifs exprimés à l'énoncé de principes "conversion des devises – août 2001" publié par le CCSP et obligerait le gouvernement à modifier sa gestion de la dette, ce qui ne permettrait plus de réaliser les économies de plusieurs centaines de millions de dollars qui découlent de la politique actuelle de gestion de la dette. Il faudrait alors, pour maintenir l'équilibre budgétaire, augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

« Dans le cas présent, le gouvernement maintient que sa position est cohérente avec les recommandations de l'ICCA.

« **Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).** Le ministère des Finances révise à chaque année la valeur marchande du FARR et celle-ci est présentée à la note 5 des états financiers. Toutefois, pour établir les revenus de placement du FARR, le gouvernement utilise plutôt la valeur aux livres de ce fonds. Cette valeur aux livres est ajustée à chaque année en fonction de la variation de la valeur marchande du FARR constatée lors de la plus récente évaluation actuarielle. Cette variation est amortie sur la durée restante de la carrière des participants aux régimes de retraite et le montant d'amortissement annuel sert à ajuster la valeur aux livres du FARR à chaque année. Cette méthode avait été acceptée par le Vérificateur général au moment de la réforme comptable de 1998.

« La méthode utilisée par le gouvernement est prudente et permet d'assurer la stabilité des résultats financiers du gouvernement face à la volatilité des rendements sur les marchés financiers reflétés dans la valeur marchande. À cet égard, l'application de la méthode suggérée par le Vérificateur général aurait entraîné, à la fin des années 1990, des hausses substantielles des revenus de placement du FARR mais, au début des années 2000, des baisses très importantes de ces revenus de placement au moment de la chute des marchés boursiers. Le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas opportun d'adopter des méthodes comptables qui exacerbent inutilement la volatilité des résultats financiers.

« **Engagements financiers.** Les états financiers du gouvernement présentent d'importants engagements financiers à la note 9 et aux annexes 9 et 16, représentant près de 37 milliards de dollars. Ces engagements sont relatifs à des dépenses liées aux paiements de transfert, aux ententes entre le gouvernement et les Cris du Québec et le gouvernement fédéral du Canada, aux contrats de location-exploitation signés par la Société immobilière du Québec et à tous les engagements déclarés par les entreprises du gouvernement dans leurs états financiers vérifiés.

« Le gouvernement est d'avis que ses engagements financiers sont présentés adéquatement en fonction de sa pratique comptable suivie, année après année et aux règles de l'ICCA pour le secteur public.

« Enfin, le gouvernement prend acte de la remarque du Vérificateur général et, s'il y a lieu, des correctifs seront apportés en 2006.

« **Redressement des résultats des années antérieures.** Le gouvernement a corrigé de façon rétroactive des erreurs significatives concernant des années antérieures, et ce, en modifiant le solde d'ouverture des déficits cumulés de l'année 2004-2005, conformément aux normes de l'ICCA pour le secteur public. Cependant, le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de traiter à nouveau les résultats des années antérieures.

« **Avantages sociaux futurs.** Le gouvernement comptabilise aux coûts, conformément à sa convention comptable, les avantages sociaux futurs, les congés de maladie et les vacances. À ce titre, il est avant-gardiste depuis plusieurs années.

« Le gouvernement prend note de la remarque du Vérificateur général et, s'il y a lieu, des correctifs seront apportés en 2006.

« **Présentation de tous les revenus et toutes les dépenses sur une base brute.** Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il n'y a aucune répercussion sur le déficit annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension. La note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

6.5.97 Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Nous désirons rappeler que sept gouvernements provinciaux dressent déjà leurs états financiers selon les PCGR élaborés par l'ICCA pour le secteur public.

L'existence de normes établies par un organisme indépendant permet d'éviter que le choix des principes comptables soit partial, c'est-à-dire qu'il soit fait dans l'intérêt d'un préparateur ou d'un utilisateur particulier. Le processus suivi par l'ICCA est rigoureux ; il inclut des consultations publiques afin que soit pris en compte le point de vue des diverses parties. D'ailleurs, le gouvernement du Québec participe régulièrement aux travaux de l'ICCA en la matière.

Instruments financiers en devises. Nos commentaires ne visent pas à intervenir dans les choix que doit faire le gouvernement en matière de gestion de la dette. Il lui appartient de faire ces choix. Nos commentaires portent uniquement sur la méthode de comptabilisation allant à l'encontre des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite. Depuis la réforme comptable de 1998, les normes ont évolué. En septembre 2001, des modifications à l'une d'entre elles sont venues préciser les modalités relatives au calcul des revenus de placement des actifs d'un régime de retraite. Au regard de ce calcul, les normes prévoient notamment un mécanisme visant à empêcher les trop fortes fluctuations à court terme. Ainsi, les écarts entre le rendement prévu et le rendement réalisé au cours d'une année peuvent être amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants. Il s'ensuit que le gouvernement peut amortir ces écarts sur 14 ans.

Redressement des résultats relatifs à des années antérieures. Les normes comptables exigent que les chiffres présentés à titre comparatif soient redressés lorsque le gouvernement corrige rétroactivement des erreurs significatives. Le redressement des chiffres présentés à titre comparatif aurait non seulement l'avantage de respecter les normes comptables mais aussi d'ajouter de la rigueur à l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

6.5.98 Commentaires du ministère du Revenu du Québec relatifs à la comptabilité d'exercice

« Les contribuables ont jusqu'au 30 avril pour produire leur déclaration de revenus de l'année précédente. Cela crée un chevauchement inévitable de deux exercices financiers du gouvernement et cette situation existe depuis longtemps.

« Revenu Québec se donne comme objectif de service de traiter les déclarations de revenus, incluant les remboursements, dans un délai de 28 jours, si elles sont produites sous forme papier, et de 14 jours, lorsqu'elles sont transmises électroniquement. Revenu Québec atteint en grande partie ses objectifs de la déclaration de services quant au délai de remboursements aux citoyens en obtenant des délais moyens de 30,2 jours (papier) et de 13 jours (électronique) en 2003-2004, et de 29,7 jours et de 14,9 jours en 2004-2005.

« Malgré le dépassement dans les délais pour les périodes de remboursements visés par les travaux du Vérificateur général et portant sur la fin de mars des trois dernières années, nous maintenons notre engagement à atteindre les objectifs de la déclaration de services aux citoyens.

« Finalement, soulignons que le taux de satisfaction des contribuables envers Revenu Québec est d'ailleurs élevé, tant pour le traitement rapide de sa déclaration de revenus que pour la transmission de l'avis et/ou du remboursement. »

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

6.5.99 La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne pourra encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

6.5.100 Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi prévoit que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.

6.5.101 Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2004-2005, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 155 millions de dollars au 31 mars 2005. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la loi.

6.5.102 Toutefois, dans la réalité, les finances publiques du Québec ne sont pas en équilibre budgétaire. Pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de cet équilibre, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse; or, tel n'est pas le cas.

6.5.103 Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire, donc que les finances publiques ne sont pas en équilibre. De fait, le tableau 6 montre que le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 4,8 milliards de dollars, lorsqu'on tient compte des effets quantifiables des restrictions et d'autres éléments touchant l'équilibre budgétaire depuis le début de cette loi.

TABLEAU 6

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ AU 31 MARS 2005 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire* avant restrictions	**155**
Restrictions 2004-2005	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable	n.d.
Non-production d'évaluations actuarielles pour 4 régimes de retraite (les effets sont d'au moins 175 millions de dollars)	(175)
Comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties	(177)
Restriction 2001-2002	
Comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement	(323)
Déficit cumulé après restrictions*	**(520)**
Autres éléments concernant l'équilibre budgétaire**	
Comptabilisation inadéquate des revenus de transfert du gouvernement du Canada	(3070)
Effet de la correction d'erreurs en 2004-2005, non considéré aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	(273)
Effet de la correction d'une erreur en 2002-2003, non considéré aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	(215)
Gain net causé par la sortie de la CSST du périmètre comptable	(680)
Déficit cumulé révisé*	**(4 758)**

* Les répercussions concernant une restriction n'ont pu être quantifiées.

** Éléments non exhaustifs.

6.5.104 La première restriction non prise en compte dans la reddition de comptes du gouvernement concerne la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans son périmètre comptable. Nous ne disposons pas de toute l'information nécessaire pour déterminer les effets de cette non-inclusion, mais les données présentées dans l'annexe 19 des états financiers concernant ces entités indiquent que leur inclusion aurait des incidences négatives sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.

6.5.105 La deuxième se rapporte à la sous-évaluation du passif actuariel et de la dépense relative aux régimes de retraite, qui représente au moins 175 millions de dollars. Cette sous-évaluation résulte du fait qu'on n'a pas produit de nouvelles évaluations actuarielles pour les quatre plus importants régimes de retraite. Le fait de ne pas prendre en compte cette restriction a comme conséquence de surévaluer le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi du même montant.

6.5.106 La troisième restriction concerne la sous-évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties. La restriction montre que la comptabilisation inadéquate de ces provisions sous-évalue le déficit cumulé présenté dans l'état de la situation financière de 177 millions de dollars au 31 mars 2005. Cette sous-évaluation a pour conséquence de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* du même montant.

6.5.107 Par ailleurs, en 2001-2002, une restriction a été formulée dans le rapport du vérificateur relativement à la comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement. Le gouvernement a comptabilisé certains effets de cette modification directement à la dette nette, alors qu'ils auraient dus être enregistrés dans les résultats annuels. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus de l'année 2001-2002 et, du même coup, de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la loi de 323 millions de dollars.

6.5.108 D'autre part, en plus des restrictions, un des commentaires figurant dans le rapport du vérificateur de l'année 2004-2005 montre que des sommes significatives encaissées par le gouvernement sont présentées à titre de revenus de transfert, alors qu'elles sont en fait des dettes. La prise en compte de cette comptabilisation inadéquate de passifs réduirait l'excédent cumulé aux fins de la loi de 3,1 milliards de dollars.

6.5.109 Il convient aussi de mettre en perspective l'incidence importante de certains choix de méthodes de comptabilisation sur les résultats financiers du gouvernement lorsque la méthode choisie nuit à la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

6.5.110 L'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes lors de l'entrée et de la sortie du périmètre comptable de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) fait partie de ces choix. Ainsi, lorsque la CSST a été incluse dans le périmètre comptable en 1997-1998, le gouvernement a inscrit le déficit cumulé de cet organisme directement à la dette nette sans réduire les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. Toutefois, lors de sa sortie en 2002-2003, le gouvernement a comptabilisé dans ses résultats un revenu correspondant au solde du déficit cumulé de la CSST à ce moment. Il a ainsi généré un gain net de 680 millions de dollars qui a été inclus dans l'excédent cumulé aux fins de la loi. Même si la comptabilisation du déficit cumulé à l'entrée et à la sortie de la CSST selon des méthodes différentes respecte les règles du CCSP, il importe de souligner qu'un choix de traitement non uniforme nuit à la crédibilité de l'excédent cumulé présenté aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

6.5.111 Il en est de même de certaines situations où l'on comptabilise directement à l'état des déficits cumulés des opérations sans modifier les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. À titre d'exemple, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2005, le gouvernement a augmenté directement sa dette nette et ses déficits cumulés dans le but de corriger deux erreurs totalisant 273 millions de dollars. Ce montant aurait plutôt dû s'ajouter aux déficits annuels des années concernées, ce qui aurait réduit d'autant l'excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des inexactitudes au montant de 126 millions de dollars concerne l'année 2003-2004 et a été soulevée dans notre rapport à l'Assemblée nationale l'an dernier. Cette façon de faire a également été utilisée au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2003. Le gouvernement a alors augmenté directement sa dette nette et ses déficits cumulés de 215 millions pour tenir compte des effets sur ses revenus de péréquation de l'année précédente, soit en 2001-2002, d'une erreur de l'Agence du revenu du Canada. Ce montant aurait plutôt dû être inscrit en diminution des revenus et de l'excédent de l'année précédente puisque l'erreur avait été détectée à ce moment, ce qui aurait réduit de 215 millions l'excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

6.5.112 Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

6.5.113 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le Vérificateur général reconnaît qu'à l'exception des restrictions formulées, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Or, pour les restrictions formulées, le ministère des Finances du Québec a exposé sa position. En conséquence, le fait de donner suite aux corrections demandées par le Vérificateur général dérogerait aux conventions comptables adoptées par le gouvernement et, de ce fait, contreviendrait à la Loi.

« La véritable situation, présentée au "Volume 1 des Comptes publics 2004-2005 section Analyse des états financiers", est la suivante :

	2005 Résultats réels	2004 Résultats réels
	(en millions de dollars)	
Excédent (dépassement)	819	1 177
Excédent (dépassement) déclaré de l'année	(664)	(358)
Excédent cumulé, à la fin	**155**	**819** »

6.5.114 Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Compte tenu du fait qu'un des objectifs de cette loi est d'établir un solde budgétaire cumulé servant d'indicateur à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il est nécessaire que ce dernier soit établi de manière rigoureuse. Ce solde cumulé étant calculé à partir des chiffres de déficit et de surplus dans les états financiers annuels du gouvernement, il est impératif que le gouvernement s'appuie sur des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse dans ces états financiers pour que le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* constitue un indicateur fiable.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

6.5.115 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il y est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux pourra établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

6.5.116 Pour les années 2002-2003 et 2003-2004, nous avions recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

6.5.117 En effet, nous avions observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi depuis son entrée en vigueur. Cette année encore, 88 des 195 établissements publics du réseau affichent un déficit d'exploitation. Le tableau 7 présente, pour les cinq dernières années, le nombre d'établissements publics ayant connu un tel déficit.

TABLEAU 7

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AFFICHANT UN DÉFICIT

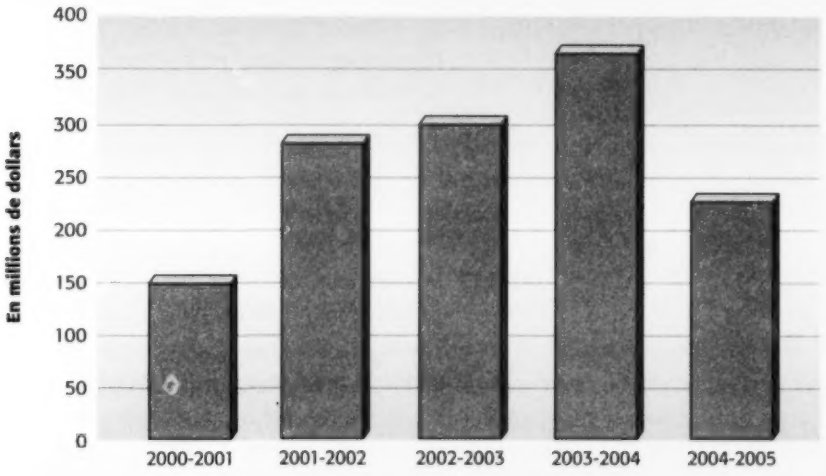
Année	Nombre
2000-2001	156
2001-2002	137
2002-2003	133
2003-2004	130
2004-2005	**88**

6.5.118 Notons que la réduction, en 2004-2005, du nombre d'établissements déficitaires est en partie attribuable aux fusions d'établissements qui se sont produites dans le réseau de la santé et des services sociaux au cours de cette année. En effet, le nombre total d'établissements est passé de 335 l'an dernier à 195 cette année.

6.5.119 Bien qu'un bon nombre d'établissements affichent encore un déficit, la situation s'est nettement améliorée. Pour la première fois depuis 2000-2001, le total des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements a connu une diminution. De fait, comme l'illustre le graphique 2, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est de 223 millions de dollars en 2004-2005; il atteignait 363 millions de dollars en 2003-2004.

GRAPHIQUE 2

DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



6.5.120 Globalement, si l'on considère tous les établissements publics du réseau, c'est-à-dire ceux ayant affiché un déficit d'exploitation comme ceux ayant montré un surplus, le déficit d'exploitation se situe à 208 millions de dollars en 2004-2005.

6.5.121 En ce qui concerne les mesures de contrôle, plusieurs ont été mises en œuvre. Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit entre autres exiger des établissements qui anticipent ou qui affichent un déficit l'élaboration d'un plan de redressement faisant état des actions qu'ils comptent accomplir pour le réduire ou l'annuler. Ainsi, les cinq établissements dont nous avons examiné les dossiers ont produit de tels plans, que le ministère a approuvés.

6.5.122 De même, tout comme l'an dernier, un processus sur une base régionale a été appliqué. Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux se sont vu attribuer une cible déficitaire maximale à respecter, laquelle a été répartie entre les établissements de leur région prévoyant afficher un déficit.

6.5.123 Ce mode de fonctionnement commence à porter fruit et le nombre d'établissements n'ayant pas réussi à respecter leur cible diminue. En effet, au 31 mars 2005, 34 p. cent des 74 établissements qui avaient une cible déficitaire l'avaient dépassée, alors que c'était le cas pour 59 p. cent des 92 établissements l'année précédente.

6.5.124 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

6.5.125 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général. Le gouvernement s'est fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux sur une période de trois ans à compter de 2004-2005. Le budget 2005-2006 comporte une deuxième tranche financière récurrente supplémentaire de 75 millions de dollars. On se rappellera qu'une première tranche récurrente de 100 millions de dollars avait été incluse dans le budget 2004-2005. Ces ajouts financiers visent à soutenir le retour à l'équilibre budgétaire des établissements du réseau sur une base annuelle d'exploitation. Cette allocation est assortie de l'implantation progressive d'un nouveau mode d'allocation budgétaire. »

Publication de l'information financière

6.5.126 Dans le secteur privé, les obligations faites aux entreprises en matière de communication de l'information financière sont de plus en plus nombreuses et rigoureuses. Cet affermissement des obligations devrait servir de guide au gouvernement pour l'amélioration de l'information financière qu'il publie.

6.5.127 Cette année, le gouvernement a modifié la section du volume 1 des Comptes publics, qui précède les états financiers consolidés du gouvernement, pour y présenter une analyse de ces états financiers. Cette heureuse initiative s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité de l'information financière publiée par le gouvernement.

6.5.128 Afin de rendre compte de ses opérations financières et d'effectuer des comparaisons entre les résultats obtenus et les prévisions budgétaires, le gouvernement publie des synthèses. Nous avons toutefois constaté que leur nombre varie d'une année à l'autre. À titre d'exemple, entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2005,

une seule synthèse, datée du 30 septembre 2004, a été rendue publique le 18 novembre 2004. Généralement, le gouvernement en fait paraître au moins deux par année financière. Pour l'année 2005-2006, aucune synthèse n'avait encore été publiée à la fin de novembre 2005.

6.5.129 Aucune exigence légale ou normative n'est imposée au gouvernement quant à la publication de telles synthèses et au moment où elles doivent être rendues publiques. La *Loi sur l'administration financière* mentionne simplement : « Le ministre [des Finances] prépare, suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine, tout autre rapport financier du gouvernement. »

6.5.130 Pourtant, des informations périodiques, publiées semestriellement ou plus fréquemment, constituent un élément important de reddition de comptes d'un gouvernement. Ces informations permettent aux parlementaires et aux citoyens d'être informés régulièrement de l'état des finances publiques.

6.5.131 Par ailleurs, malgré la volonté exprimée par le gouvernement d'améliorer sa performance en ce qui a trait à la date de publication de ses états financiers consolidés et même si les responsables de la publication de l'information financière ont déployé de réels efforts en ce sens, force est de constater que le Québec n'y parvient pas. Depuis 1991, les délais quant à la parution des états financiers consolidés ont toujours été supérieurs à huit mois.

6.5.132 La plupart des autres gouvernements au Canada produisent leurs états financiers plus tôt que le gouvernement du Québec. Certains le font dès le mois de juin ou de juillet qui suit la fin de leur année financière.

6.5.133 Il est reconnu que l'utilité des états financiers diminue grandement lorsqu'ils ne sont pas produits en temps opportun. Nous invitons donc le gouvernement à poursuivre ses efforts pour que les prochains états financiers soient rendus publics plus tôt.

6.5.134 Nous avons recommandé au gouvernement d'améliorer sa reddition de comptes financière, notamment en publiant

- **des informations financières sur une base périodique et régulière;**
- **ses états financiers plus tôt après la fin de son année financière.**

6.5.135 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le gouvernement entend poursuivre ses efforts afin de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement le plus rapidement possible et de produire de l'information financière sur une base périodique. »

Subventions de fonctionnement aux universités

6.5.136 Les universités financent en grande partie leurs activités courantes par l'intermédiaire de subventions de fonctionnement allouées par le gouvernement. Une partie de ces subventions est calculée en fonction de l'effectif étudiant.

6.5.137 En novembre 2000, le Conseil des ministres adoptait la Politique québécoise de financement des universités. Cette politique prévoit que la subvention de fonctionnement doit être ajustée en fonction des données réelles de l'effectif étudiant de l'année universitaire concernée. Le gouvernement demande d'ailleurs aux universités d'inscrire un montant dans les débiteurs ou les créditeurs de leurs états financiers vérifiés dès la fin de l'année concernée pour ajuster leurs revenus de subvention selon les données réelles de l'effectif étudiant.

6.5.138 Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport comptabilise l'ajustement se rapportant à l'effectif étudiant au moment précisé dans les règles budgétaires annuelles. Ainsi, conformément aux règles budgétaires établies en 2003-2004, l'ajustement de 59 millions de dollars relatif à l'année universitaire terminée le 31 mai 2002 a été comptabilisé dans les états financiers du gouvernement à raison de 75 p. cent en 2003-2004 et de 25 p. cent en 2004-2005.

6.5.139 Au cours de la dernière année, les règles ont été modifiées de façon à reporter en 2005-2006 l'ajustement de 114 millions concernant l'année universitaire terminée le 31 mai 2003 et à repousser à 2006-2007 l'ajustement de 135 millions quant à l'année universitaire terminée le 31 mai 2004.

6.5.140 Il en découle que les ajustements relatifs aux années universitaires terminées les 31 mai 2003 et 2004 ne sont pas encore inscrits dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2005. À notre avis, l'obligation du gouvernement de verser la subvention liée au recomptage de l'effectif étudiant existe dès la fin de chaque année universitaire.

6.5.141 La comptabilisation inadéquate de cette subvention a comme effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 2005 de 249 millions de dollars ainsi que le déficit de l'année financière terminée à cette date de 120 millions.

6.5.142 Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire à la dépense l'ajustement relatif aux subventions de fonctionnement aux universités à la fin de chaque année universitaire.

6.5.143 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Cette subvention sera comptabilisée dans l'année financière où elle sera autorisée, conformément aux règles budgétaires, aux conventions comptables du gouvernement et aux règles recommandées par l'ICCA pour le secteur public. »

6.5.144 Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Le droit des universités à une subvention liée au recomptage des clientèles a cours dès que l'année universitaire est terminée. Avec l'adoption de la Politique québécoise de financement des universités, le gouvernement a limité son pouvoir discrétionnaire à l'égard de cette subvention.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

6.5.145 Le tableau 8 fait le point sur l'application des recommandations que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. On peut constater qu'un nombre significatif de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées.

6.5.146 Bien que nous n'abordions pas précisément dans ce rapport les problèmes relatifs aux coûts environnementaux et aux frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant l'échéance, nous maintenons nos recommandations formulées l'année dernière sur ces sujets puisqu'on n'a pas enregistré de progrès les concernant. La non-comptabilisation des passifs de nature environnementale occasionne une sous-évaluation du passif et de la dette nette de 75 millions de dollars. Quant au traitement incorrect des frais reportés lors de rachats avant terme d'éléments monétaires, il entraîne une sous-évaluation des avoirs financiers de 110 millions de dollars et du passif de 26 millions et une surévaluation de la dette nette de 84 millions de dollars au 31 mars 2005.

TABLEAU 8

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2004

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.				■	1998
Mettre en place des mécanismes visant à harmoniser les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux avec celles du gouvernement.				◆	2004
Utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.				■	1999
Comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.				◆	2004
Adopter le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment					
– pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;				◆	1999
– pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;				◆	2004
– pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;				◆	2004
– pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.				◆	1999

TABLEAU 8 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2004

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Utiliser des méthodes comptables assurant un juste suivi du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de son objectif.				◆	2004
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.			◆		2003
Hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.				◆	1998
Comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.				X	2004
S'assurer que les subventions accordées aux commissions scolaires sont réparties sur les années financières de la même façon que les dépenses concernées.		◆			2004
Comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.				X	2004
Nombre de recommandations	–	1	1	12	
Répartition	–	7%	7%	86%	

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005.
◆ Commentaire dans le présent rapport.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2005 :

- résultats de fonctionnement ;
- déficits cumulés ;
- situation financière ;
- besoins financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

À l'exception des limitations mentionnées ci-dessous, ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, décrit dans la note 1 des états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le gouvernement devrait inclure ces entités dans son périmètre comptable puisqu'il les contrôle.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé toute l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements significatifs dans les données financières qu'il y présente.

Obligations actuarielles et passif relatif aux régimes de retraite

Les obligations actuarielles au titre des prestations constituées sont présentées dans la note 5 des états financiers. Celles relatives au service régulier du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) de même que celles pour le Régime de retraite des enseignants (RRE) et le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF), totalisant 48,2 milliards de dollars au 31 décembre 2004, sont sous-évaluées d'au moins un milliard. Les pertes actuarielles non encore amorties, présentées sous la rubrique « redressements » sont, quant à elles, sous-évaluées d'au moins 825 millions. Conséquemment, le passif qui découle de ces obligations, la dette nette et les déficits cumulés au 31 mars 2005 de même que le déficit de l'année financière terminée à cette date sont sous-évalués d'au moins 175 millions. Ces sous-évaluations résultent du fait que la pratique comptable du gouvernement mentionnée dans ses états financiers, qui est de produire des évaluations actuarielles triennales pour établir les obligations relatives aux régimes de retraite, n'a pas été respectée. En l'absence de nouvelles évaluations actuarielles, l'estimation des obligations concernant ces quatre régimes repose sur les évaluations actuarielles produites en date du 31 décembre 1999 et complétées en 2001, ce qui donne une mesure inadéquate des obligations.

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement Québec établit les provisions pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit des provisions différentes pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt que de celles qui sont en cours. À mon avis, les provisions établies par Investissement Québec sont adéquates parce qu'elles sont évaluées en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres les provisions calculées par Investissement Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit les provisions appropriées a eu pour conséquence de surévaluer les placements à long terme de 133 millions de dollars et de sous-évaluer les créditeurs et frais à payer de 44 millions au 31 mars 2005. La dette nette et les déficits cumulés ont, quant à eux, été sous-évalués de 177 millions à cette même date (31 mars 2004 : 33 millions). De plus, le gouvernement a sous-évalué le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2005 de 144 millions (31 mars 2004 : 294 millions).

À mon avis, à l'exception des effets mentionnés ci-dessus de la non-inclusion dans le périmètre comptable des entités des réseaux, de la non-production d'évaluations actuarielles plus récentes pour quatre régimes de retraite et de la comptabilisation inadéquate des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2005, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables présentées dans la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, je déclare qu'à mon avis, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* me permet d'énoncer tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers du gouvernement. Les commentaires suivants complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

1 – Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert est basée sur la comptabilité de caisse. L'application de cette convention amène une comptabilisation inadéquate des revenus de transfert dans les états financiers. Des montants significatifs encaissés par le gouvernement sont présentés à titre de revenus, alors qu'ils sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers.

Les effets de cette comptabilisation inadéquate ont été de sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2005 de 1,1 milliard de dollars (31 mars 2004: 670 millions). De plus, le passif et la dette nette ont été sous-évalués de 3,1 milliards au 31 mars 2005 (31 mars 2004: 2 milliards).

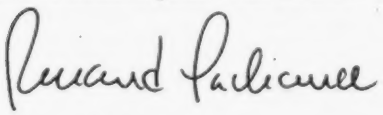
La prise en compte des effets combinés de mes constatations sur les obligations actuarielles et le passif relatif aux régimes de retraite, sur les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties et sur les revenus de transfert augmenterait le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2005 d'au moins 1,4 milliard de dollars pour totaliser au moins 2,1 milliards; celui de l'année financière terminée le 31 mars 2004 augmenterait de 1 milliard pour totaliser 1,3 milliard. Le passif et la dette nette augmenteraient quant à eux d'au moins 3,4 milliards pour totaliser respectivement au moins 141,7 milliards et 102,4 milliards au 31 mars 2005, comparativement à une augmentation de

2 milliards pour un passif et une dette nette totalisant respectivement 135 milliards et 99 milliards au 31 mars 2004. À ces effets combinés, il faudrait aussi ajouter ceux qui découlent de la non-inclusion des entités des réseaux, qui ne sont pas déterminés.

2 – Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

Ces états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. L'utilisation de ces principes comptables pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du déficit annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états financiers et dans mes commentaires. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer leurs incidences, je n'ai pu établir tous les effets de l'application de ces principes sur les états financiers consolidés.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 15 mars 2005

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME I

Annexe C

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	223
EXTRAITS DU RAPPORT	
Le Régime général d'assurance médicaments	223

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2005.

Le *Quinzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires d'un de nos rapports, divulgué dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

EXTRAITS DU RAPPORT

Le Régime général d'assurance médicaments

Le 16 novembre 2005, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux [...], le président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec [...] ainsi que la sous-ministre de Revenu Québec [...] concernant le Régime général d'assurance médicaments [...].

[...]

Le Régime général d'assurance médicaments, qui a pris effet le 1er janvier 1997, a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population québécoise un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. Ainsi, tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la RAMQ. En 2003, 43 % de la population québécoise était assurée par le régime public. Les dépenses relatives à ce régime ont atteint 2,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, soit une augmentation de 125 % par rapport à 1997-1998. Le gouvernement assume près de 60 % de cette somme. Le régime public couvre les médicaments inclus sur la liste des médicaments en vigueur au Québec qui, en octobre 2004, en comptait 4 980.

[...]

L'examen du Vérificateur général a porté sur les quatre entités qui ont des responsabilités à l'égard du Régime général d'assurance médicaments, soit le MSSS, la RAMQ, le Conseil du médicament et Revenu Québec.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont les suivantes :

- l'évaluation de la performance du Régime général d'assurance médicaments est impossible, compte tenu de l'insuffisance d'objectifs et de cibles des entités concernées et de l'absence d'une politique du médicament ;
- une méconnaissance importante de la population en regard du fonctionnement du régime, malgré les efforts de la RAMQ ;
- une amélioration des contrôles sur l'admissibilité au régime public et sur le paiement des primes doit être apportée. Ainsi, des millions de dollars pourraient être récupérés, car des personnes inscrites au régime public ne paient pas leur prime, des personnes non admissibles sont inscrites au régime public et d'autres personnes ne sont inscrites dans aucun régime, ni privé ni public ;
- les coûts du régime pourraient être réduits de centaines de milliers de dollars en mettant à jour plus rapidement la *Liste des médicaments*, en appliquant les ententes prévues avec les pharmaciens, en augmentant le nombre et en améliorant l'efficacité des vérifications de paiements aux pharmaciens ;
- la possibilité d'améliorer l'usage des médicaments, donc la santé des personnes, tout en réduisant les coûts du système de santé, notamment par une meilleure circulation de l'information aux prescripteurs et aux pharmaciens et par un suivi de la consommation de toutes les catégories d'assurés et ce, dans le respect du cadre légal.

[...]

Au terme de ses travaux concernant le Régime général d'assurance médicaments, la Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses obtenues. Elle observe que des plans d'action ont été produits par les trois organisations pour donner suite au rapport du Vérificateur général. Elle constate ainsi la volonté du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie et de Revenu Québec de tenir compte des recommandations. Elle soulève que des efforts additionnels s'avèrent nécessaires pour améliorer la gestion du Régime général d'assurance médicaments.

La Commission note que l'adoption des dispositions du projet de loi n° 130 influe sur la mise en œuvre de certaines solutions présentées dans les plans d'action. Par conséquent, elle entend effectuer un suivi après l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale.

Les députés considèrent que les contrôles afférents au suivi des modifications de la situation des assurés sont une composante essentielle pour la gestion du régime. Ils encouragent la RAMQ à publier, dans son rapport annuel de gestion, des renseignements qui permettraient d'évaluer sa performance sur cette catégorie d'opérations.

Les membres de la Commission souhaitent fortement que le MSSS accentue la simplification du processus administratif de mise à jour de la *Liste des médicaments*. Par ailleurs, ils croient que les efforts du MSSS doivent être poursuivis afin de déterminer les critères nécessaires à l'établissement des marges bénéficiaires des grossistes. Ils considèrent également qu'il est urgent de renégocier l'entente qui détermine les pourcentages d'honoraires versés aux pharmaciens pour les services de piluliers.

Les parlementaires souhaitent que la RAMQ évalue la pertinence d'effectuer plus de suivis afin d'éviter les problèmes de consommation.

La Commission trouve inacceptable que, selon le sondage du Vérificateur général, 51 % des appels n'accèdent pas à un préposé et considère que des actions doivent être entreprises pour améliorer la situation. Elle s'inquiète que des professionnels bénéficient des avantages du régime alors qu'ils n'y sont pas admissibles et que des groupes de personnes mettent fin à leur régime collectif pour s'inscrire au régime public. Elle est préoccupée par les lacunes constatées dans les contrôles afférents à l'inscription des assurés de la RAMQ et dans ceux afférents au recouvrement des primes par Revenu Québec qui concernent l'exigence de pièces justificatives. Elle accueille positivement les efforts entrepris par la Régie pour adopter une approche de vérification dissuasive, mais constate une certaine réticence, puisque la RAMQ semble plutôt privilégier une approche basée sur la gestion des risques. La RAMQ doit respecter les dispositions de la Loi sur l'assurance maladie concernant l'application de frais de recouvrement.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que la Régie de l'assurance maladie du Québec prenne les dispositions pour diminuer la proportion des appels qui n'accèdent pas à un préposé ;**
- **Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette en place des mesures pour éviter la possibilité que des personnes, en particulier des professionnels, annulent leur régime collectif d'assurance médicaments et s'inscrivent au régime public ;**
- **Que la Régie de l'assurance maladie du Québec obtienne une preuve de fréquentation lors de l'inscription des assurés à titre d'étudiants ou lors du traitement ultérieur de réclamations de cette catégorie d'adhérents ;**
- **Que Revenu Québec obtienne des références lors de la production de la déclaration de revenus des particuliers indiquant qu'ils sont bénéficiaires d'un régime privé d'assurance médicaments ;**

- **Que la Régie de l'assurance maladie du Québec poursuive ses travaux de transformation relatifs à l'adoption d'une approche de vérification plus dissuasive auprès des pharmaciens en diversifiant le type et en augmentant le nombre de vérifications;**
- **Que la Régie de l'assurance maladie du Québec facture les frais de recouvrement prévus à la Loi sur l'assurance maladie;**
- **Que la Régie de l'assurance maladie du Québec améliore sérieusement le suivi administratif de ses dossiers relatifs au Régime d'assurance médicaments et ce, avec plus de rigueur.**

Le Vérificateur général du Québec

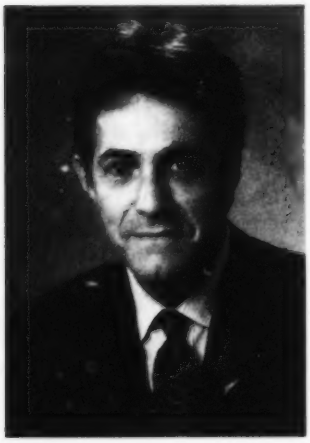
Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.



Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 2e trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-47249-7

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.